

Am 7. April 2017 verteidigte Christian Frommelt an der ETH Zürich erfolgreich seine Dissertation. Die Dissertation mit dem Titel «In Search of Effective Differentiated Integration: Lessons from the European Economic Area (EEA)» kann auf der Website des Liechtenstein-Instituts heruntergeladen werden. Hier beantwortet Christian Frommelt einige Fragen.



Christian Frommelt: «Kein anderes Modell ermöglicht eine so weitgehende Integration von Nicht-Mitgliedstaaten wie der EWR. Was für die EWR/EFTA-Staaten funktioniert, muss nicht für andere Staaten funktionieren.»

Wie gut funktioniert der EWR?

Christian Frommelt zu seiner Dissertation «In Search of Effective Differentiated Integration: Lessons from the European Economic Area (EEA)»

Der Fokus Ihrer Dissertation liegt auf dem Europäischen Wirtschaftsraum (EWR). Warum haben Sie sich genau auf den EWR konzentriert?

Das EWR-Abkommen wurde am 2. Mai 1992 unterzeichnet und trat am 1. Januar 1994 in Kraft. Liechtenstein ist seit dem 1. Mai 1995 EWR-Mitglied. Der EWR hat also eine lange Geschichte. Zugleich ist das EWR-Abkommen für die EWR/EFTA-Staaten Island, Liechtenstein und Norwegen immer noch das klar wichtigste Instrument zur Gestaltung ihrer Beziehungen mit der Europäischen Union (EU). Auch aus der Sicht der EU nimmt der EWR einen besonderen Platz ein: Kein anderes Abkommen zwischen der EU und einem Nicht-Mitgliedstaat sichert eine so weitreichende Einbindung in den europäischen Integrationsprozess. Dies macht den EWR interessant für Staaten, die der EU nicht beitreten wollen oder können, sowie für Staaten, die nicht länger EU-Mitglied bleiben wollen. Zudem liefert die Auseinandersetzung mit dem EWR wichtige Erkenntnisse für die Debatte über die Zukunft des europäischen Integrationsprozesses.

Was verstehen Sie unter externer Differenzierung?

Sind EU-Regeln wie z. B. einzelne Vertragsartikel (Primärrecht) oder

einzelne Rechtsakte (Sekundärrecht) für alle Mitgliedstaaten gleich verbindlich, spricht man von uniformer Integration. Dies ist aber nicht immer der Fall. Die temporäre oder dauerhafte territoriale unterschiedliche formelle Verbindlichkeit von EU-Recht wird deshalb als differenzierte Integration bezeichnet. Dabei ist zwischen interner Differenzierung und externer Differenzierung zu unterscheiden. Während interne Differenzierung auf die unterschiedliche Verbindlichkeit von EU-Recht zwischen den einzelnen EU-Staaten verweist, beschreibt externe Differenzierung, dass basierend auf Verträgen zwischen der EU und einem Nicht-EU-Staat gewisse EU-Regeln auch für diesen Nicht-EU-Staat verbindlich sind. Differenzierte Integration gilt allgemein als eine Strategie der EU, um auf die unterschiedliche Integrationsfähigkeit und -willigkeit der europäischen Staaten zu reagieren, und ist so zu einem festen Bestandteil des europäischen Integrationsprozesses geworden. Meine Dissertation konzentriert sich schwerpunktmässig auf den EWR als ein besonders weitreichendes Beispiel externer Differenzierung.

In den vergangenen Jahren hat die Forschung über differenzierte Integration mehr Interesse auf sich gezogen.

Wie lässt sich Ihre Arbeit in diese Forschung einordnen?

Die zahlreichen Ausnahmen, die für einzelne EU-Mitgliedstaaten gelten, sowie die enge Anbindung gewisser Nicht-Mitgliedstaaten an die EU unterstreichen die hohe Bedeutung differenzierter Integration. Die Forschung konzentrierte sich bisher aber vor allem auf interne Differenzierung. Externe Differenzierung stiess im Unterschied dazu nur auf wenig Forschungsinteresse. Ereignisse wie das zwischenzeitlich wieder zurückgezogene isländische EU-Beitritts-gesuch, die Verhandlungen zwischen der Schweiz und der EU über ein Rahmenabkommen sowie jüngst der Austritt des Vereinigten Königreichs (UK) aus der EU haben die Forschung zu externer Differenzierung aber neu belebt. Meine Dissertation war dabei Teil eines For-



LIECHTENSTEIN-INSTITUT

Mit «Nachgefragt» präsentiert das Liechtenstein-Institut Interviews zu aktuellen Themen. Die Interviews nehmen Bezug auf Vorträge oder Publikationen von Mitarbeitenden des Liechtenstein-Instituts und liefern dabei wichtige Hintergrundinformationen.

schungsprojekts über differenzierte Integration an der ETH Zürich bei Prof. Frank Schimmelfennig und der Universität Konstanz bei Prof. Katharina Holzinger. Das Projekt versuchte, differenzierte Integration auf der Ebene des Primär- und Sekundärrechts zu quantifizieren und die dahintersteckenden Mechanismen zu isolieren. Ich konnte die Daten zu den EFTA-Staaten liefern.

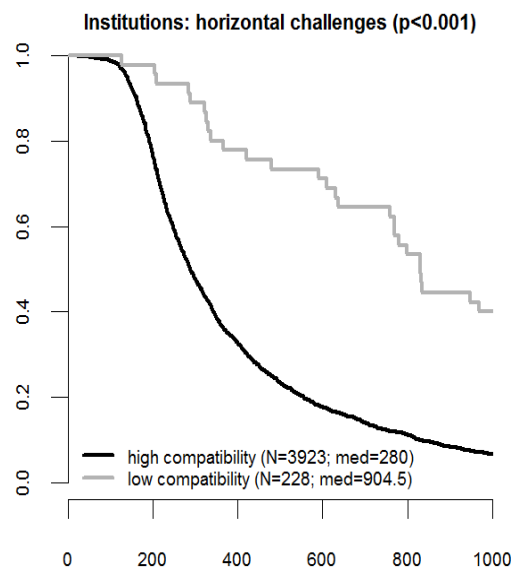
Angesichts der hohen Anzahl an EU-Regeln scheint dies eine Herkulesaufgabe zu sein.

Ja, die Datenerhebung war in der Tat die grösste Arbeit. Für jeden einzelnen EU-Rechtsakt galt es zu prüfen, ob dieser EWR-relevant ist und wenn ja, ob und unter welchen Umständen er in das EWR-Abkommen übernommen wurde. Insgesamt wurden über 50'000 EU-Rechtsakte für die Analysen berücksichtigt. Neben dieser empirischen Auswertung des EU-Rechts enthält die Dissertation viele andere Daten aus Umfragen oder statistischen Publikationen zu den EWR/EFTA-Staaten. Auch habe ich zahlreiche Interviews geführt.

Der Begriff «effectiveness» spielt in Ihrer Forschung eine zentrale Rolle. Was bedeutet der Begriff in diesem Zusammenhang?

Die der Dissertation zugrundeliegende Forschungsfrage lautet: Unter welchen Bedingungen ist externe Differenzierung effektiv? Das Ziel des EWR ist die Schaffung eines homogenen und dynamischen Wirtschaftsraums. Die Erreichung dieses Ziels wird anhand des Politikkreislaufes des EWR gemessen, welcher sich in drei Phasen unterteilen lässt. In der ersten Phase geht es darum, aus der grossen Menge an neuem EU-Recht die für den EWR relevanten Rechtsakte herauszufiltern. In einem zweiten Schritt sind diese Rechtsakte in das EWR-Abkommen zu übernehmen. Die Übernahme erfolgt in der Regel durch den Gemeinsamen EWR-Ausschuss. Die Vertragsparteien haben die Möglichkeit, Anpassungen zu einzelnen EU-Rechtsakten in den Übernahmebeschluss aufzunehmen. Solche Anpassungen dienen insbesondere dazu, die Kompatibilität des zu übernehmenden EU-Rechtsaktes mit der Zwei-Pfeiler-Struktur des EWR sowie den regulatorischen Präferenzen und Kapazitäten der EWR/

Abbildung 1: Vergleich der Übernahmegeschwindigkeit von EU-Rechtsakten mit und ohne besondere institutionelle Anforderungen



Die Abbildung zeigt, dass EU-Rechtsakte ohne besondere institutionelle Merkmale (schwarze Linie) deutlich schneller übernommen werden als EU-Rechtsakte mit besonderen institutionellen Merkmalen (graue Linie). So wurde die Hälfte der Rechtsakte ohne besondere institutionelle Merkmale bereits nach 280 Tage ins EWR-Abkommen übernommen, während bei Rechtsakten mit besonderen institutionellen Merkmalen die Hälfte der Rechtsakte erst nach 904 Tagen übernommen wurde.

Anmerkungen: Untersuchungsperiode: 1995–2015 (EWR-Beschlüsse); 1994–2015 (EU-Rechtsakte); nur Richtlinien und Verordnungen. Die y-Achse beschreibt den Anteil noch nicht übernommener EU-Rechtsakte. Die x-Achse misst die Übernahmedauer in Tagen.

EFTA-Staaten sicherzustellen. Die dritte Phase des EWR-Politikkreislaufes bezieht sich auf die Umsetzung und Anwendung des übernommenen EU-Rechts durch die EWR/EFTA-Staaten. Zusammengefasst bedingt das Homogenitätsgebot des EWR eine konsistente Selektion, möglichst schnelle und vollständige Übernahme sowie korrekte Umsetzung und Anwendung des EWR-relevanten EU-Rechts. Ist dies erfüllt, gilt der EWR als effektiv.

Das klingt nach einem sehr umfassenden Verständnis von Effektivität. Enthält Ihre Dissertation noch andere Definitionen von Effektivität?

Effektivität beschreibt eigentlich nichts anderes als das Verhältnis von einem erreichten Zustand zum definierten Ziel. Je nach Akteur und Perspektive wird Effektivität deshalb unterschiedlich definiert. Aus Sicht der EWR/EFTA-Staaten hat der EWR den grösstmöglichen Marktzugang bei der geringstmöglichen Abgabe von Entscheidungskompetenzen an EU- und EFTA-Institutionen zu garantieren. Im Unterschied dazu hat der EWR aus Sicht der EU einen Regeltransfer von der EU zu den EWR/

EFTA-Staaten sicherzustellen, ohne dass die Integrität der EU-Rechtsordnung sowie die Autonomie der EU-Beschlussfassung eingeschränkt werden. Die Effektivität des EWR kann aber auch daran gemessen werden, inwieweit der EWR tatsächlich einen gemeinsamen liberalisierten Markt und damit ein «level playing field» für seine Marktteilnehmer schafft. Diese Auflistung an Definitionen ist nicht abschliessend.

Die Übernahme eines EU-Rechtsaktes in das EWR-Abkommen dauert im Schnitt fast doppelt so lange wie im Abkommen vorgesehen.

Je nachdem welche Perspektive eingenommen wird, fällt die Bewertung der Funktionsweise des EWR unterschiedlich aus. Folglich ist es mir wichtig zu betonen, dass meine Dissertation nur eine mögliche Perspektive auf den EWR bietet.

Von der Politik wird die Funktionsweise des EWR meist gelobt.

Ja, das stimmt. Der EWR wird sowohl von der EU als auch den EWR/EFTA-Staaten meist positiv bewertet. Ein Grund für die positive Bewertung des EWR ist sicherlich, dass die institutionellen Strukturen des EWR in den vergangenen bald 25 Jahren oft flexible Lösungen ermöglichten, um auf Veränderungen im EWR-relevanten EU-Recht und die damit einher-

gehenden politischen Herausforderungen für die EWR/EFTA-Staaten zu reagieren. Die Anpassungsfähigkeit eines Abkommens und seiner Mitglieder an veränderte Umwelbedingungen bietet deshalb einen weiteren Zugang zu effektiver externer Differenzierung.

Der Politikprozess des EWR ist sehr komplex und langwierig. Wie lässt sich die Effektivität des EWR anhand dieses Prozesses konkret messen und was konnten Sie dabei beobachten?

Ein Beispiel für eine Homogenitätsverletzung ist die verzögerte Übernahme von EU-Recht in das EWR-Abkommen. Statt der im EWR-Abkommen vorgesehenen 180 Tage dauerte die Übernahme eines EU-Rechtsaktes in das EWR-Abkommen im Zeitraum zwischen 1994 und 2016 durchschnittlich etwa 330 Tage. Bei etlichen Rechtsakten dauerte die Übernahme sogar mehrere Jahre. Eine solche Übernahmeverzögerung führt in der Regel zu einer unterschiedlichen Verbindlichkeit von EU-Recht in den EWR/EFTA- und EU-Staaten oder anders ausgedrückt zu Differenzierung. Das heisst, die Bestimmungen eines EU-Rechtsaktes sind nur für die Bürger und Unternehmen der EU-Staaten verbindlich, nicht aber für die EWR/EFTA-Staaten.

Der kontinuierliche Dialog zwischen den EWR/EFTA-Staaten und der EU auf administrativer als auch auf politischer Ebene bildet die Grundlage für Vertrauen und Glaubwürdigkeit.

Was hat dies für Konsequenzen?

Die tatsächlichen Konsequenzen unterscheiden sich je nach Rechtsakt. So kann eine verzögerte Übernahme z. B. dazu führen, dass Unternehmen in den EWR/EFTA-Staaten keinen Zugang zum Binnenmarkt mehr besitzen. Umgekehrt kann es aber auch sein, dass Unternehmen in den EWR/EFTA-Staaten bei gleichem Marktzugang bevorzugt sind, da sie gewisse Regulierungsstandards nicht befolgen müssen.

Wie lässt sich die Übernahmeverzögerung erklären?

In meiner Arbeit habe ich eine ganze Reihe an Erklärungsfaktoren empirisch getestet. Angesichts der grossen Datenmenge war die Operationalisierung dieser Faktoren nicht immer einfach. Die getesteten Einflussfaktoren waren aber meist signifikant. So konnte ich beispielsweise nachweisen, dass Merkmale wie die Kompatibilität eines EU-Rechtsaktes mit dem institutionellen Rahmen des EWR oder mit dessen funktionalem Geltungsbereich sowie allgemein die Politisierung eines Rechtsaktes die Übernahmegeschwindigkeit beeinflussen. Je gerin-

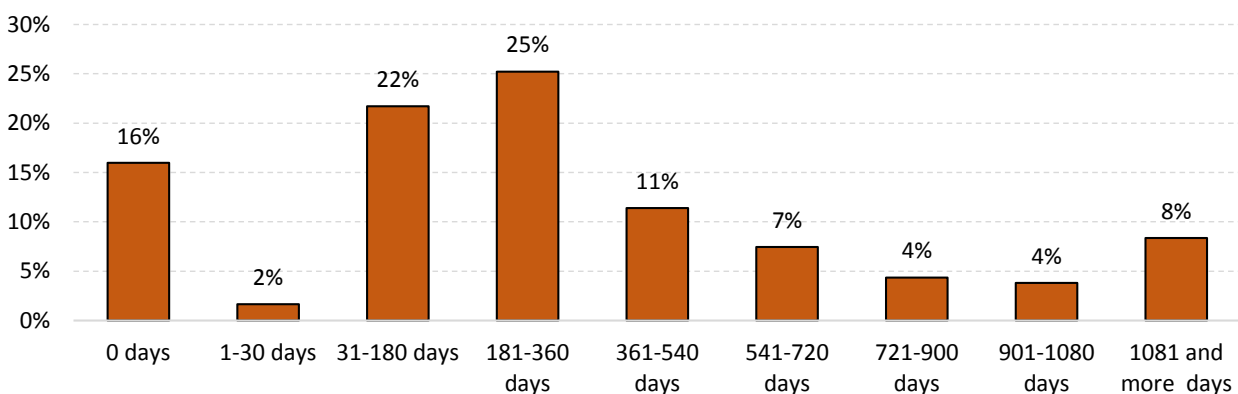
ger die Kompatibilität und je höher die Politisierung, desto grösser war die Übernahmeverzögerung. Die empirische Analyse zeigt also, dass die Effektivität des EWR wesentlich von den konkreten Merkmalen des in das EWR-Abkommen zu übernehmenden EU-Rechtsaktes abhängt.

Differenzierte Integration ist eine Reaktion auf die unterschiedliche Integrationsfähigkeit und -willigkeit der europäischen Staaten.

Welche Schlussfolgerungen lassen sich daraus ableiten?

Eine zentrale Schlussfolgerung meiner Dissertation ist, dass der institutionelle Rahmen externer Differenzierung zwar eine notwendige, aber keine ausreichende Bedingung effektiver externer Differenzierung ist. Anders ausgedrückt: Nur weil sich die Vertragsparteien auf konkrete Institutionen und Prozesse geeinigt haben, heisst dies noch lange nicht, dass damit die Effektivität externer Differenzierung dauerhaft gesichert ist. In einem dynamischen Integrationsregime wie dem EWR ist das Sicherstellen der Homogenität eine permanente Aufgabe. In diesem Zusammenhang verweise ich auch auf die Charakteristik der EWR/EFTA-Staaten, die als wohlhabende und stabile Demokratien über eine hohe Verwaltungskapazität, aber aufgrund ihrer geringen Grösse und hohen Abhängigkeit vom Zugang zum EU-Markt gegenüber der EU nur über eine geringe Verhandlungsmacht verfügen. Aus Sicht der Compliance-

Abbildung 2: Anteil EU-Rechtsakte mit unterschiedlichem Anwendungsdatum in den EU- und den EWR/EFTA-Staaten (N=4573; 1994–2015)



Die Abbildung zeigt, dass lediglich 16 Prozent der im Untersuchungszeitraum ins EWR-Abkommen übernommenen EU-Rechtsakte zeitgleich in den EU- und den EWR/EFTA-Staaten angewendet wurden. Bei allen anderen Rechtsakten verzögerte sich die Anwendung in den EWR/EFTA-Staaten, womit die mit einem Rechtsakt verbundenen Rechte und Pflichten nur für die EU-Staaten aber nicht die EWR/EFTA-Staaten verbindlich waren.

Anmerkung: Nur Richtlinien und Verordnungen; nur erstes Compliance-Datum

Forschung bieten die EWR/EFTA-Staaten also ideale Bedingungen, um internationale Verpflichtungen zu erfüllen. In meiner Dissertation argumentiere ich deshalb, dass die Funktionsweise des EWR nicht nur von dessen institutioneller Struktur und den Eigenschaften des zu übernehmenden EU-Rechts, sondern auch von der Charakteristik der EWR/EFTA-Staaten abhängt. Anders ausgedrückt: Was für die EWR/EFTA-Staaten funktioniert, muss nicht für andere Staaten funktionieren.

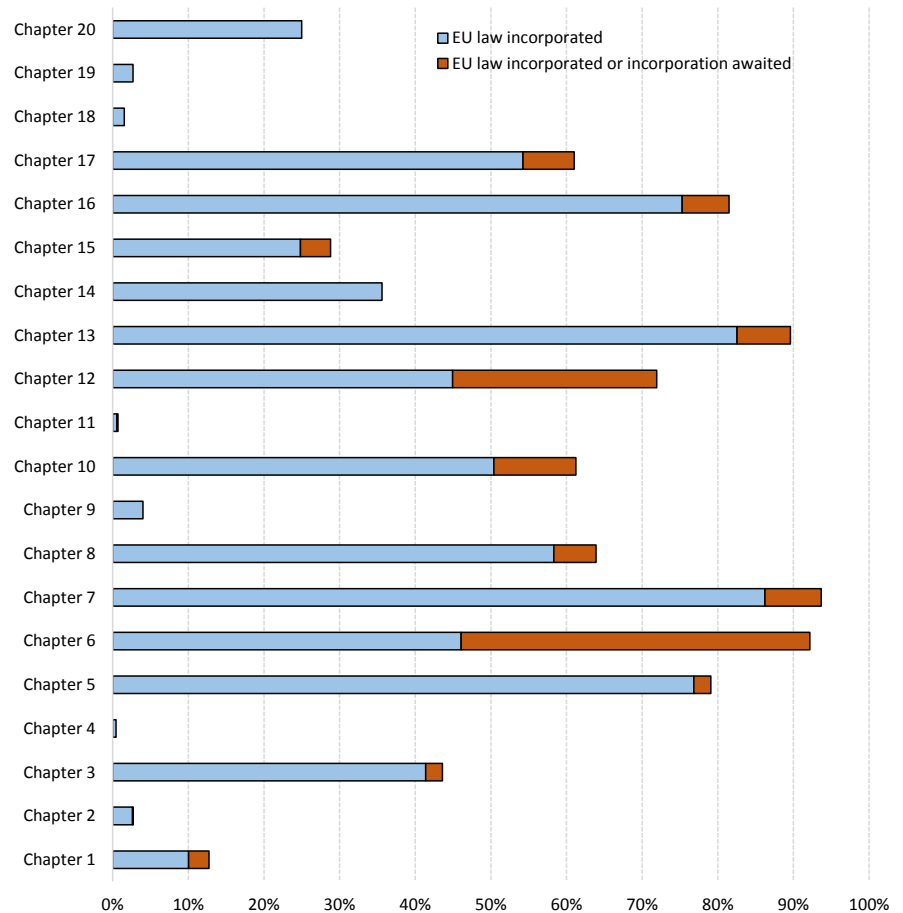
Welche weiteren Aspekte des EWR haben Sie untersucht?

Neben der Übernahmegeschwindigkeit habe ich auch die Übereinstimmung von EU- und EWR-Recht in den einzelnen vom EWR abgedeckten Politikfeldern untersucht. Zu diesem Zweck habe ich unter anderem die in das EWR-Abkommen übernommenen Richtlinien und Verordnungen mit den gesamthaft in der EU per 31. Dezember 2015 geltenden Richtlinien und Verordnungen verglichen. Die empirische Untersuchung zeigt, dass der funktionale Geltungsbereich des EWR zwar sehr viele Politikfelder umfasst, die Übereinstimmung von EU- und EWR-Recht aber je nach Politikfeld stark divergiert und oft nur etwa zwei Drittel des im entsprechenden Politikfeld geltenden EU-Rechts auch tatsächlich ins EWR-Abkommen übernommen wurden. Dieses Ergebnis hat mich überrascht, da ich in Anbetracht der Zielsetzung des EWR vermutet hätte, dass gewisse Bereiche voll und andere gar nicht integriert sind. Daraus lässt sich die Schlussfolgerung ziehen, dass sich der Geltungsbereich externer Differenzierung nicht klar abstecken lässt und sich deshalb immer wieder die Frage nach der Relevanz von neuem EU-Recht für ein Modell externer Differenzierung stellt.

Das heisst also, dass nicht alle Rechtsakte eines EWR-relevanten Politikfeldes tatsächlich auch in das EWR-Abkommen übernommen werden. Wird damit nicht die Homogenität verletzt?

Ja, für viele Politikfelder gilt, dass nicht alle Rechtsakte mit einer EWR-relevanten Rechtsgrundlage tatsächlich in das EWR-Abkommen übernommen werden. Das bedeutet aber nicht automatisch, dass damit

Abbildung 3: Vergleich des geltenden EU- und EWR-Rechts (Stand 31. Dezember 2015)



Die Abbildung zeigt den Grad der Übereinstimmung des am 31. Dezember 2015 geltenden EU-Rechts mit dem am 31. Dezember 2015 geltenden EWR-Recht. Die Einteilung nach Kapitel ergibt sich aus dem Fundstellennachweis des EU-Rechts (siehe eur-lex.europa.eu). Zum Beispiel zeigt die Abbildung, dass in Kapitel 3, also im Kapitel Landwirtschaft, 41.4 Prozent der in der EU geltenden EU-Rechtsakte auch in das EWR-Abkommen übernommen wurden.

Anmerkung: Nur Richtlinien und Verordnungen; nur konsolidierte Rechtsakte.

die Homogenität verletzt wird. So muss ein Rechtsakt, der einem EWR-relevanten Politikfeld zugeordnet werden kann, nicht zwingend EWR-relevant sein. Auch innerhalb eines EWR-relevanten Politikfelds regeln viele Rechtsakte primär EU-interne Fragestellungen und müssen deshalb nicht in das EWR-Abkommen übernommen werden. Inwieweit tatsächlich eine Verletzung der Homogenität vorliegt, müsste für jeden Fall einzeln geprüft werden, was angesichts der grossen Datenmenge nicht möglich war. Es gibt aber durchaus Rechtsakte, die nicht in das EWR-Abkommen übernommen wurden, obwohl eine solche Übernahme im Sinne der Homogenität und

des Geltungsbereichs des EWR-Abkommens hätte stattfinden sollen.

Neben dem diffusen Geltungsbereich verweisen Sie auch auf Änderungen in der Zwei-Pfeiler-Struktur des EWR.

Genau. Das Grundkonzept der institutionellen Struktur des EWR-Abkommens hat sich seit dessen Inkrafttreten nicht verändert. Deshalb gilt weiterhin, dass die EFTA-Überwachungsbehörde und der EFTA-Gerichtshof analog zur EU-Kommission und zu den EU-Gerichten die Umsetzung und Auslegung des EWR-Rechts in den EWR/EFTA-Staaten überwachen sollen. Auch gilt weiterhin, dass die EWR/EFTA-Staaten keine Souveränität – im Sinne

Der EWR hat sichergestellt, dass sich die EU und die EWR/EFTA-Staaten trotz der fortschreitenden Dynamik des europäischen Integrationsprozesses nicht weiter auseinander entwickelt haben.

einer substanziellen, verbindlichen Entscheidungskompetenz – an EU-Institutionen übertragen können, da für eine solche Kompetenzübertragung erst die norwegische und isländische Verfassung geändert werden müssten. Innerhalb des materiellen Geltungsbereichs des EWR wurden in der EU zwischenzeitlich aber verschiedene Agenturen und andere dezentrale Einrichtungen geschaffen, die gegenüber den Mitgliedstaaten verbindliche Entscheidungen treffen können. Das Homogenitätsgebot verpflichtet die EWR/EFTA-Staaten, diese EU-Einrichtungen mit den ihnen zugesprochenen Kompetenzen in das EWR-Abkommen zu übernehmen. Diese Übernahme ist aber oft sehr schwierig, da für jede Einrichtung eine spezifische Lösung gefunden werden muss. Einerseits muss eine solche Lösung mit den politischen und verfassungsrechtlichen Prinzipien der EWR/EFTA-Staaten und mit der Zwei-Pfeiler-Struktur des EWR kompatibel sein und andererseits die Autonomie der EU-Beschlussfassung und Integrität des EU-Rechts wahren. Darüber hinaus muss eine Lösung natürlich effektiv sein – also die entsprechende EU-Institution muss ihren regulatorischen Auftrag erfüllen können.

Das klingt nach einer grossen Herausforderung. Lassen sich hierfür überhaupt nachhaltige Lösungen finden?

Bis jetzt konnte nach oft langen Verhandlungen stets eine Lösung zur Zufriedenheit der EU und der EWR/EFTA-Staaten gefunden werden. Gerade in Norwegen und Island werden diese aber oft als Scheinlösungen kritisiert, welche das Grunddilemma nicht nachhaltig lösen. Auch ich teile diese Kritik. Im Endeffekt wurden in den vergangenen Jahren etliche auf den konkreten Einzelfall bezogene Entscheidungsregeln zur Zwei-Pfeiler-Struktur des EWR hinzugefügt. Unabhängig davon ob diese Entscheidungsregeln tatsächlich kompatibel mit den Grundprinzipien des EWR und der EWR/EFTA-Staaten sind, haben sie die Komplexität des EWR

weiter erhöht. Damit machen sie auch eine klare Verortung des EWR als intergouvernemental oder supranational faktisch unmöglich. Folglich ist es nicht möglich, die Auswirkungen des EWR auf die nationalstaatliche Souveränität und Demokratie richtig einzuordnen.

Gemäss Ihren Ausführungen haben wir im EWR also einen diffusen Geltungsbereich und eine komplexe und teils inkonsistente institutionelle Struktur. Damit zeichnen Sie ein sehr kritisches Bild des EWR.

Ich habe bereits gesagt, dass dies nur eine Perspektive auf den EWR ist. Ich möchte den EWR auch nicht zu stark kritisieren. Für mich steht ausser Frage, dass der EWR für alle EWR/EFTA-Staaten ein Erfolg war und er eine wichtige Rolle im europäischen Integrationsprozess spielt. Im Falle von Liechtenstein, wo eine EU-

Der EWR ist für alle EWR/EFTA-Staaten ein Erfolg und spielt eine wichtige Rolle im europäischen Integrationsprozess. Der kritische Blick auf den EWR soll aber die Illusion nehmen, dass externe Differenzierung eine einfache, inklusive und effiziente Alternative zu einer EU-Mitgliedschaft bietet.

Mitgliedschaft aufgrund der Kleinststaatlichkeit eine sehr grosse Herausforderung bedeuten würde, erachte ich den EWR sogar als beinahe alternativlos. Das heisst aber nicht, dass wir über die Schwächen des EWR hinwegsehen können. Massnahmen wie die im Jahr 2014 erfolgte Einführung des Fast-Track-Procedure zeigen, dass es durchaus Ansätze gibt, um die Funktionsweise des EWR zu verbessern. Ferner soll der kritische Blick auf den EWR uns auch die Illusion nehmen, dass externe Differenzierung eine einfache, inklusive und effiziente Alternative zu einer EU-Vollmitgliedschaft bietet.

Eine häufig gegen den EWR vorgebrachte Kritik ist dessen Demokratiedefizit. Haben Sie dieses in Ihrer Dissertation analysiert?

Der EWR wird in der Tat oft für sein Demokratiedefizit kritisiert, welches sich vor allem in den eingeschränkten Partizipationsmöglichkeiten und dem fehlenden Stimmrecht der EWR/EFTA-Staaten am EU-Rechtssetzungsprozess manifestiert. Bildhaft gesprochen, fehlt im EWR die Kongruenz zwischen Entscheidern und Betroffenen. Dieses Demokra-

tiedefizit ist offensichtlich. Die traditionelle Kritik am Demokratiedefizit des EWR wird in meiner Arbeit aber etwas relativiert. So folgt aus der oft verzögerten Übernahme und den EWR-spezifischen Anpassungen, dass es sich bei der Übernahme von EU-Recht in das EWR-Abkommen nicht um einen automatischen Prozess handelt. Dies ist auch darauf zurückzuführen, dass das Verhältnis EU und EWR/EFTA-Staaten weniger hierarchisch ist, als man es aufgrund der überlegenen Verhandlungsmacht der EU annehmen könnte. Nach meiner Meinung ist dies auf die auf Kompromiss und Konsens ausgerichtete Grundkonzeption der EU zurückzuführen. Zudem sind die in Artikel 102 des EWR-Abkommens vorgesehenen und für die EWR/EFTA-Staaten natürlich ungleich bedrohlicheren Sanktionsmöglichkeiten im Falle einer Homogenitätsverletzung wenig spezifiziert. Und schliesslich zeigt die empirische Analyse, dass der tatsächliche Integrationsstand der EWR/EFTA-Staaten geringer ist als oftmals angenommen. Betrachtet man nur die rechtliche Integration – und lässt die darüber hinausgehende Europäisierung ausser Acht –, besteht weiterhin ein grosser Unterschied zwischen EU- und EWR-Mitgliedschaft. Diese Punkte lösen das Demokratiedefizit natürlich nicht auf, relativieren es aber etwas.

In Ihrer Dissertation sprechen Sie von einer Demokratiefalle. Was ist damit gemeint?

Im EWR ist es faktisch unmöglich, eine Balance zwischen Input- und Output-Legitimität zu erzielen. Unter Input-Legitimität verstehe ich die Einbindung innerstaatlicher Akteure wie z. B. von Parlamenten, Parteien und Verbänden in den Entscheidungsprozess, während sich die Output-Legitimität an der Zielsetzung des EWR und damit der Schaffung eines homogenen sowie dynamischen Wirtschaftsraums bemisst. Sobald die EWR/EFTA-Staaten innerstaatliche Akteure verstärkt in den Übernahmeprozess einbinden, erhöht sich das Risiko von Übernahmeverzögerungen sowie EWR-spezifischen Anpassungen und reduziert sich damit die Homogenität von EU- und EWR-Recht. Des Weiteren kritisiere ich die geringe Transparenz und hohe Inkonsistenz im EWR.

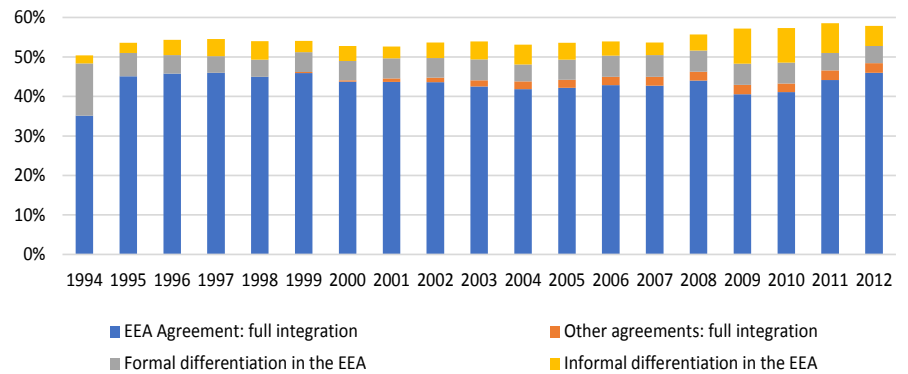
Kommen wir wieder zurück zur Ausgangsthematik. Der EWR gilt als ein Benchmark externer Differenzierung. Welche Rückschlüsse liefern nun Ihre Analysen für die Forschung zu externer Differenzierung?

Erste Teile meiner empirischen Analyse habe ich ja bereits vor einigen Jahren publiziert. Diese haben dann die Debatte zwischen der EU und den EWR/EFTA-Staaten über den «Backlog» – also die verzögerte Übernahme von EU-Recht in das EWR-Abkommen – wesentlich geprägt. Mit Blick auf die Forschung zu externer Differenzierung bietet die Dissertation unter anderem eine ausführliche Darstellung und Analyse der Prozesse und Institutionen des EWR. Auch werden verschiedene Spezifika der EWR/EFTA-Staaten und ihre Auswirkungen auf deren Europapolitik beleuchtet. Da immer noch wenig Literatur zum EWR vorliegt, sehe ich hier einen grossen Mehrwert meiner Arbeit.

Im letzten Teil der Dissertation führen Sie aber auch eine neue Typologie und Logik externer Differenzierung ein.

Genau. Dies hat damit zu tun, dass externe Differenzierung bisher nur auf Ebene der Abkommen zwischen der EU und einem Nicht-Mitgliedstaat betrachtet wurde und das durch diese Abkommen übernommene EU-Recht nicht untersucht wurde. Deshalb unterscheide ich zwischen «first-order differentiation» und «second-order differentiation». Erstere bezeichnet den Schritt von Nicht-Integration zu selektiver Integration durch den expliziten Verweis auf Teile des EU-Rechts und definiert damit den Geltungsbereich eines Abkommens zwischen der EU und einem Nicht-Mitgliedstaat. Das Beispiel des EWR zeigt aber, dass es innerhalb dieses Geltungsbereichs verschiedene Ausnahmen gibt, die entweder für alle oder nur einzelne EWR/EFTA-Staaten gelten. Diese spezifischen Ausnahmen innerhalb des Geltungsbereichs des EWR-Abkommens bezeichne ich als «second-order differentiation». Möchte man das Integrationsniveau der EU- und EWR/EFTA-Staaten vergleichen, sind diese Ausnahmen sehr wichtig. So zeigt die empirische Analyse beispielsweise, dass über 40 Prozent der in das EWR-Abkommen über-

Abbildung 4: Umfang der Integration der EWR/EFTA-Staaten gemessen am EU-Sekundärrecht



Die Abbildung weist per Ende Jahr die Verbindlichkeit von EU-Rechtsakten für die EWR/EFTA-Staaten aus. Basierend auf dem EWR-Abkommen galten demnach am 31.12.2012 46 Prozent der EU-Rechtsakte auch für die EWR/EFTA-Staaten. Weitere 2,3 Prozent der EU-Rechtsakte galten für die EWR/EFTA-Staaten basierend auf anderen Abkommen als dem EWR-Abkommen (z. B. Schengen). Bei 4,3 Prozent der Rechtsakte hatte mindestens ein EWR/EFTA-Staat eine Ausnahmebestimmung und 5,1 Prozent der Rechtsakte wurden aufgrund der verzögerten Übernahme noch nicht in das EWR-Abkommen übernommen.

Anmerkungen: Nur Richtlinien und Verordnungen von EU-Rat und/oder EU-Parlament; nur konsolidierte Rechtsakte.

nommenen EU-Rechtsakte für Liechtenstein nicht gelten.

Wie lassen sich die vielen Ausnahmen für Liechtenstein erklären? Und wie präsentiert sich die Situation bei den anderen EWR/EFTA-Staaten?

Die Ausnahmen für Liechtenstein hängen vor allem mit dessen Kleinststaatigkeit und den engen Beziehungen zwischen Liechtenstein und der Schweiz zusammen. Man muss bei der Interpretation allerdings vorsichtig sein, da ein Teil des suspendierten EWR-Rechts via den sektoriellen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU in Liechtenstein Anwendung finden. So oder so zielen die Ausnahmen Liechtensteins weniger auf die Wahrung der Souveränität oder materieller Präferenzen – wie dies meist bei Ausnahmen für die EU-Staaten der Fall ist –, sondern sollen die kleine Verwaltung Liechtensteins entlasten. Auch Norwegen und Island haben einige Ausnahmen. In den meisten Fällen, bei denen Norwegen eine Ausnahmebestimmung nachgefragt und zugesprochen erhalten hat, wurde bereits davor eine analoge Ausnahmebestimmung mindestens einem EU-Staat gewährt. Damit bleibt auch die Homogenität des EWR von einer solchen Ausnahmebestimmung unberührt.

Den EWR-spezifischen Ausnahmen liegen Ihren Ausführungen zufolge drei Mechanismen zugrunde: konstitutionelle Logik, instrumentelle Logik, prozessbasierte Logik. Was meinen Sie damit?

Die drei genannten Logiken sollen erklären, wann von den EWR/EFTA-Staaten Ausnahmen nachgefragt werden und ob diese auch tatsächlich realisiert werden. Ich orientiere mich dabei an einer in der Forschung zu differenzierter Integration bereits bestehenden Begrifflichkeit. Die konstitutionelle Logik steckt hinter Ausnahmen, die für alle EWR/EFTA-Staaten gelten und dabei der institutionellen Struktur und des Geltungsbereichs des EWR Rechnung tragen. In der konstitutionellen Differenzierung widerspiegeln sich bis heute die politischen Vorbehalte der EWR/EFTA-Staaten gegenüber dem europäischen Integrationsprozess, welche dazu führten, dass die EWR/EFTA-Staaten bisher nicht der EU beitraten. Die instrumentelle Differenzierung verweist auf spezifische Ausnahmen einzelner EWR/EFTA-Staaten. Demnach können sowohl unterschiedliche materielle und ideologische Präferenzen als auch unterschiedliche Ressourcen und Kapazitäten zu Ausnahmen führen. Diese Art der Differenzierung unterscheidet sich nicht von Differenzierung in der EU, einzig dass im EWR mehr solche Ausnahmen gewährt wurden als in der EU.

Die drei genannten Logiken sollen erklären, wann von den EWR/EFTA-Staaten Ausnahmen nachgefragt werden und ob diese auch tatsächlich realisiert werden. Ich orientiere mich dabei an einer in der Forschung zu differenzierter Integration bereits bestehenden Begrifflichkeit. Die konstitutionelle Logik steckt hinter Ausnahmen, die für alle EWR/EFTA-Staaten gelten und dabei der institutionellen Struktur und des Geltungsbereichs des EWR Rechnung tragen. In der konstitutionellen Differenzierung widerspiegeln sich bis heute die politischen Vorbehalte der EWR/EFTA-Staaten gegenüber dem europäischen Integrationsprozess, welche dazu führten, dass die EWR/EFTA-Staaten bisher nicht der EU beitraten. Die instrumentelle Differenzierung verweist auf spezifische Ausnahmen einzelner EWR/EFTA-Staaten. Demnach können sowohl unterschiedliche materielle und ideologische Präferenzen als auch unterschiedliche Ressourcen und Kapazitäten zu Ausnahmen führen. Diese Art der Differenzierung unterscheidet sich nicht von Differenzierung in der EU, einzig dass im EWR mehr solche Ausnahmen gewährt wurden als in der EU.

Und die prozessbasierte Logik? Das ist eine spezifische Logik für

dynamische Regime externer Differenzierung. Demnach wird Differenzierung nicht aktiv nachgefragt, sondern entsteht aus dem Übernahmeprozess heraus, ohne dass heterogene Präferenzen zwischen der EU und den EWR/EFTA-Staaten vorliegen. Die prozessbasierte Logik von Differenzierung ist zentral für das Verständnis des EWR. Wie ich bereits gesagt habe, bedeutet eine verzögerte Übernahme letztlich nichts anderes als die unterschiedliche Verbindlichkeit von EU-Recht in den EWR/EFTA- und EU-Staaten innerhalb des Geltungsbereichs des EWR. Die empirische Analyse zeigt, dass weniger als 20 Prozent der seit 1994 in das EWR-Abkommen übernommenen Rechtsakte gleichzeitig in der EU und im EWR anwendbar waren. Bei allen anderen Rechtsakten waren die EU-Staaten vor den EWR/EFTA-Staaten verpflichtet, diese in nationales Recht umzusetzen und anzuwenden. In der Dissertation habe ich verschiedene Faktoren identifiziert, welche eine verzögerte Übernahme erklären. Angesichts der Komplexität des EWR-Abkommens ist eine solche Verzögerung letztlich aber systemimmanent. Genau diesem Tatbestand möchte die prozessbasierte Logik Rechnung tragen.

Das Argument der institutionellen Komplexität des EWR findet sich an diversen Stellen Ihrer Dissertation. Könnte man hier nicht einfach das EWR-Abkommen reformieren?

Klar gibt es Möglichkeiten, die institutionelle Komplexität zu reduzieren und die Prozesse des EWR zu vereinfachen bzw. effizienter zu gestalten. Dabei kommt nach meiner Meinung dem EFTA-Sekretariat eine Schlüsselrolle zu, da es über die nötige Expertise und Ressourcen verfügt, um die in einem so komplexen Gefüge mit diversen Akteuren sehr wichtige Koordinationsfunktion auszuüben. Allerdings müssten die EWR/EFTA-Staaten dem EFTA-Sekretariat dazu auch die nötige Autorität verleihen. Sehr wichtig ist auch eine aktive Teilnahme der EWR/EFTA-Staaten am EU-Entscheidungsprozess – selbst wenn die Möglichkeiten dazu begrenzt sind. So können zu einem frühen Zeitpunkt für den Übernahmeprozess wichtige Informationen generiert werden. Schliesslich müssten die EWR/EFTA-Staaten auf natio-

ner Ebene die Grundlagen für ihre Teilnahme am europäischen Integrationsprozess verbessern, indem sie mehr Ressourcen bereitstellen, mehr Transparenz gewährleisten und im Falle von Norwegen und Island auch die Verfassung der Integrationsrealität des EWR anpassen.

Eine grosse Reform des EWR-Abkommens sehen Sie aber nicht?

Nein. Eine solche ist für mich derzeit nicht realistisch. Ein Abkommen zwischen der EU und einem Nicht-Mitgliedstaat hat unter anderem dessen Zugang zum EU-Entscheidungsprozess, den ständigen Austausch der Vertragsparteien, die Übernahme, Überwachung und Durchsetzung der entsprechenden Bestimmungen und schliesslich auch eine Streitschlichtung zwischen den Vertragsparteien zu regeln. Wie diese ausgestaltet sind, hängt wesentlich vom Umfang der Integration sowie von der spezifischen Charakteristik der integrierten Politikfelder ab. Im Falle des EWR ist der Umfang so gross und die integrierten Politikfelder so divers, dass sich eine komplexe Struktur nicht vermeiden lässt. Einer Reform des EWR steht auch entgegen, dass weder aufseiten der EU noch der EWR/EFTA-Staaten sich seit den 1990er-Jahren die Grundprinzipien der Integrationspolitik geändert haben. Die EWR/EFTA-Staaten sind also weiterhin nicht bereit zu einer umfassenden Integration mit einem Transfer von Entscheidungsrechten an EU-Institutionen. Umgekehrt beharrt die EU weiterhin auf der Autonomie ihres Entscheidungsprozesses sowie der Integrität des EU-Rechts, was nichts anderes bedeutet, als dass die letztinstanzliche Entscheidung über die Auslegung von EU-Recht durch die EU-Institutionen gefällt wird.

Fassen wir nun zusammen: Wie hat sich Ihrer Meinung nach der EWR auf das europäische Integrationsprojekt ausgewirkt?

Meine Bilanz ist ambivalent. Externe Differenzierung führt zu mehr Integration und mehr Europäisierung, da Staaten, die nicht der EU beitreten wollen, immerhin in einigen Politikfeldern eine sehr enge Beziehung mit der EU eingehen und EU-Recht

anwenden. Im EWR lässt sich auch ein institutioneller und funktionaler Spillover erkennen, wodurch die institutionellen Kompetenzen und der funktionale Geltungsbereich mehrfach ausgedehnt wurden. Als negativ erachte ich jedoch die hohe Komplexität externer Differenzierung und das – zumindest symbolische – Festhalten an der Idee einer intergouvernementalen Zusammenarbeit. Das Risiko unterschiedlicher Rechtsstandards und damit die Gefahr von Diskriminierung und Rechtsunsicherheit ist bei dynamischen Modellen externer Differenzierung systemimmanent. Ein zugleich effizientes und inklusives Modell externer Differenzierung sehe ich deshalb im Moment nicht. Abschliessend möchte ich aber doch noch zwei Vorteile des EWR hervorheben: Obwohl das EWR-Hauptabkommen seit 1992 nie substantiell angepasst worden ist, gab es doch einige institutionelle Innovationen, um Änderungen in der EU gerecht zu werden. Zudem sichert der EWR einen kontinuierlichen Di-

Eine grosse Reform des EWR-Abkommens ist nicht realistisch.

alog zwischen den EWR/EFTA-Staaten und der EU, und zwar sowohl auf administrativer als auch auf politischer Ebene. Dieser Dialog schafft Vertrauen und Glaubwürdigkeit. Die Pfadabhängigkeit war bisher zu stark, als dass dieser Dialog zu einem substantiellen Integrationsschritt wie z. B. zu einem EU-Beitritt Islands, Norwegens oder Liechtensteins geführt hätte. Er hat aber immerhin sichergestellt, dass sich die EU und die EWR/EFTA-Staaten trotz der fortschreitenden Dynamik des europäischen Integrationsprozesses nicht weiter auseinander entwickelt haben.

IMPRESSUM

Christian Frommelt, Forschungsbeauftragter am Liechtenstein-Institut.
christian.frommelt@liechtenstein-institut.li

Zitervorschlag: Frommelt, Christian (2018): Wie gut funktioniert der EWR? BERN. Nachgefragt, Januar 2018. Liechtenstein-Institut.

Liechtenstein-Institut
St. Luziweg 2 | 9487 BERN | Liechtenstein
T +423 / 373 30 22
info@liechtenstein-institut.li
www.liechtenstein-institut.li

© Liechtenstein-Institut 2018