

Die Zwei-Pfeiler-Struktur des EWR

24. Februar 2019

Je höher die Integration eines Staates mit der EU, desto wichtiger werden die Institutionen, welche diese Integration administrieren. Dieser Beitrag beschreibt die Zwei-Pfeiler-Struktur des EWR mit Fokus auf die Institutionen des EFTA-Pfeilers.

Dr. Christian Frommelt

Politikwissenschaftler und Direktor Liechtenstein-Institut

christian.frommelt@liechtenstein-institut.li

Zusammenfassung

Der institutionelle Rahmen des EWR-Abkommens gilt als äusserst komplex. Er lässt sich als eine Zwei-Pfeiler-Struktur am besten umschreiben. Die Institutionen des EFTA-Pfeilers sollen dabei den Kompetenzen der Institutionen des EU-Pfeilers soweit als möglich entsprechen. Verbunden sind die beiden Pfeiler durch gemeinsame Organe, in welche sowohl die EU als auch die EWR/EFTA-Staaten vertreten sind. Die Zwei-Pfeiler-Struktur widerspiegelt einen in den mühsamen Verhandlungen über das EWR-Abkommen ausgehandelten Kompromiss, welcher einerseits eine zu starke politische Integration der EWR/EFTA-Staaten verhindern und gleichzeitig die Homogenität von EU- und EWR-Recht wahren soll. Dieser Beitrag zeigt auf, dass die institutionellen Regeln des EWR einerseits zu einer klaren Trennung der Zuständigkeiten zwischen dem EFTA- und dem EU-Pfeiler führen, andererseits die Zwei-Pfeiler-Struktur aber auch die EWR/EFTA-Staaten und die EU verbindet, indem über die gemeinsamen Institutionen hinaus ein gegenseitiger Austausch stattfindet. Dieser stetige Austausch bildet wiederum die Grundlage für das gute Funktionieren des EWR.

EWR-Verhandlungen

Der **Europäische Wirtschaftsraum (EWR)** ist bisher das umfassendste Assoziierungsabkommen, welches die Europäische Union (EU) je mit einem Drittstaat abgeschlossen hat. Ziel des EWR ist es, einen dynamischen und homogenen Wirtschaftsraum zu schaffen, «der auf gemeinsamen Regeln und gleichen Wettbewerbsbedingungen beruht und in dem angemessene Mittel für deren Durchsetzung – und zwar auch auf gerichtlicher Ebene - vorgesehen sind». Dies geschieht auf der «Grundlage von Gleichheit und Gegenseitigkeit» und eines ausgewogenen Verhältnisses «von Vorteilen, Rechten und Pflichten» für die Vertragsparteien (EWR-Abkommen, Präambel). Der EWR verlangt damit, dass sich die drei Mitglieder der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA) Island, Liechtenstein und Norwegen einerseits und die EU andererseits auf gemeinsame Regeln einigen, die im gesamten EWR einheitlich umgesetzt, angewendet und ausgelegt werden.

Um diesen hohen Integrationsgrad zu gewährleisten, haben die Vertragsparteien einen komplexen institutionellen Rahmen geschaffen. Dieser Rahmen kann als eine **Zwei-Pfeiler-Struktur** mit einem EU-Pfeiler und einem EFTA-Pfeiler sowie gemeinsamen Organen bezeichnet werden. Die Zwei-Pfeiler-Struktur setzt voraus, dass interne EFTA-Angelegenheiten auch innerhalb des EFTA-Pfeilers geregelt werden. Daher werden im EU-Recht verankerte Kompetenzen der Europäischen Kommission, des Gerichtshofs der Europäischen Union (EuGH) oder eines anderen EU-Organs für die Anwendung in den EFTA-Staaten einem Organ des EFTA-Pfeilers übertragen.

Bei den Verhandlungen über das EWR-Abkommen erwies sich die Suche nach einem institutionellen Rahmen als eine der größten Herausforderungen. Die EFTA-Staaten versuchten, jegliche politische Integration zu vermeiden, welche die nationalstaatliche Souveränität in gemeinsamen Institutionen bündeln würden. Zugleich bemühten sie sich um ein Mitspracherecht bei der Entscheidungsfindung der EU für EWR-relevante Politiken und Regeln. Im Gegensatz dazu war die EU bestrebt, ein "Trittbrettfahren" und "Rosinenpicken" der EFTA-Staaten durch eine selektive Teilnahme am Binnenmarkt zu verhindern. Das EWR-Abkommen sollte demnach weder die Integrität der EU-Rechtsordnung noch die Autonomie der EU in ihrer Entscheidungsfindung gefährden.

Die Verhandlungsführer einigten sich zunächst auf einen institutionellen Rahmen, der einen gemeinsamen EWR-Gerichtshof und eine EWR-Überwachungsbehörde umfasste. Die Europäische Kommission beantragte jedoch ein Gutachten des EuGH zur Vereinbarkeit des vorgeschlagenen EWR-Abkommens mit den bestehenden Verträgen der Europäischen Gemeinschaften. Am 14. Dezember 1991 verabschiedete der EuGH das **Gutachten 1/91**, wonach die vorgeschlagene institutionelle Struktur des EWR, insbesondere die Schaffung eines unabhängigen EWR-Gerichtshofs, der sich aus Richtern des EuGH und der nur funktional mit dem EuGH integrierten EFTA-Staaten zusammensetzt, mit dem EU-Recht unvereinbar ist. Die Haltung des EuGH war ein schwerer Schlag für die Verhandlungsparteien des EWR. In weniger als zwei Monaten gelang es ihnen jedoch, sich auf einen neuen institutionellen Rahmen zu einigen, welcher vom **EuGH** akzeptiert wurde.

Zweck der Zwei-Pfeiler-Struktur

Durch die Schaffung einer institutionellen Struktur, die aus unabhängigen Pfeilern der EU und der EFTA besteht, aber auch mehrere gemeinsame Institutionen umfasst, vereinbarten die EU und die EFTA-Staaten ein Modell, welches die Entscheidungsautonomie beider Seiten formell wahrte und zugleich den institutionellen Rahmen für die Sicherung eines homogenen und dynamischen Wirtschaftsraums schaffte. Da dieser institutionelle Rahmen keine Übertragung von Hoheitsrechten vorsah, wurde das EWR-Abkommen von den EWR/EFTA-Staaten als ein traditionelles völkerrechtliches Abkommen angesehen.

Die Analyse des institutionellen Rahmens des EWR zeigt, dass dieser sehr komplex ist und eine konsistente Verortung der Entscheidungskompetenzen in der Zwei-Pfeiler-Struktur nicht immer

möglich ist. In der Tat wurden aufgrund der dynamischen Entwicklung des EU-Rechts und der Verpflichtung, dieses Recht in das EWR-Abkommen aufzunehmen, laufend neue institutionelle Regelungen vereinbart, die von den EWR/EFTA-Staaten auch die Übertragung neuer Kompetenzen an die EFTA-Institutionen und in manchen Fällen sogar EU-Institutionen verlangte. Nur so konnte im gesamten EWR eine einheitliche Anwendung und Auslegung des EWR-relevanten EU-Rechts gewährleistet werden.

Gemeinsame EWR-Organe

Die institutionellen Bestimmungen des EWR sind in Teil VII des EWR-Abkommens und im **Abkommen zwischen den EFTA-Staaten über die Einrichtung einer Überwachungsbehörde und eines Gerichtshofs** (ÜGA, meist wird nur die englische Abkürzung SCA verwendet) geregelt. In der Zwei-Pfeiler-Struktur gibt es vier gemeinsame Organe: den **EWR-Rat**, den **Gemeinsamen EWR-Ausschuss**, den **Parlamentarischen Ausschuss des EWR** und den **Beratenden Ausschuss des EWR**.

Im EWR-Rat wird die EU durch den rotierenden Vorsitz des Rates der EU sowie durch Vertreter des **Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD)** und der Europäischen Kommission vertreten, während die EWR/EFTA-Staaten durch ihren Minister oder ihre Ministerin für auswärtige oder europäische Angelegenheiten vertreten sind. Vertreter des **EFTA-Sekretariats** sowie der **EFTA-Überwachungsbehörde (ESA)** nehmen als Beobachter an Sitzungen des EWR-Rats teil. Der Vorsitz des EWR-Rates wechselt jeweils zwischen der EU und der EWR/EFTA-Seite. Der EWR-Rat tritt zweimal jährlich zusammen und gibt politische Impulse für die Entwicklung des EWR-Abkommens und die Leitlinien für den Gemeinsamen EWR-Ausschuss. Er verabschiedet ferner Resolutionen, in denen es um das allgemeine Funktionieren der Zusammenarbeit im EWR geht. Die **Entscheidung Nr. 1/95** über das Inkrafttreten des EWR-Abkommens für Liechtenstein im März 1995 ist nach wie vor die einzige vom EWR-Rat förmlich angenommene Entscheidung.

Der EWR-Rat ist das höchste politische Gremium im EWR. In den letzten Jahren wurde er zunehmend als Forum für politische Diskussionen genutzt. Der EWR-Rat hat jedoch bisher nicht die politische Relevanz erreicht, die die EFTA-Staaten ursprünglich vorgesehen hatten. Dies lässt sich unter anderem damit erklären, dass der tatsächliche Spielraum für politische Impulse zur Gestaltung der weiteren Entwicklung des EWR aufgrund des dem EWR zugrunde liegenden Machtungleichgewichts zwischen der EU und den EWR/EFTA-Staaten begrenzt ist. Infolgedessen adressieren die EWR/EFTA-Staaten Herausforderungen für das Funktionieren des EWR-Abkommens eher auf technischer als auf politischer Ebene, und damit im Gemeinsamen EWR-Ausschuss und nicht im EWR-Rat. Eine Ausnahme ist allerdings die Thematik Brexit und EWR, wo der EWR-Rat eine wichtige Rolle spielte.

Gemeinsame EWR-Organe: Gemeinsamer EWR-Ausschuss

Der Gemeinsame EWR-Ausschuss setzt sich aus Vertretern des EAD, der drei EWR/EFTA-Staaten (in der Regel auf Botschafterebene) und der ESA als Beobachter zusammen. Er tagt etwa 6 bis 8

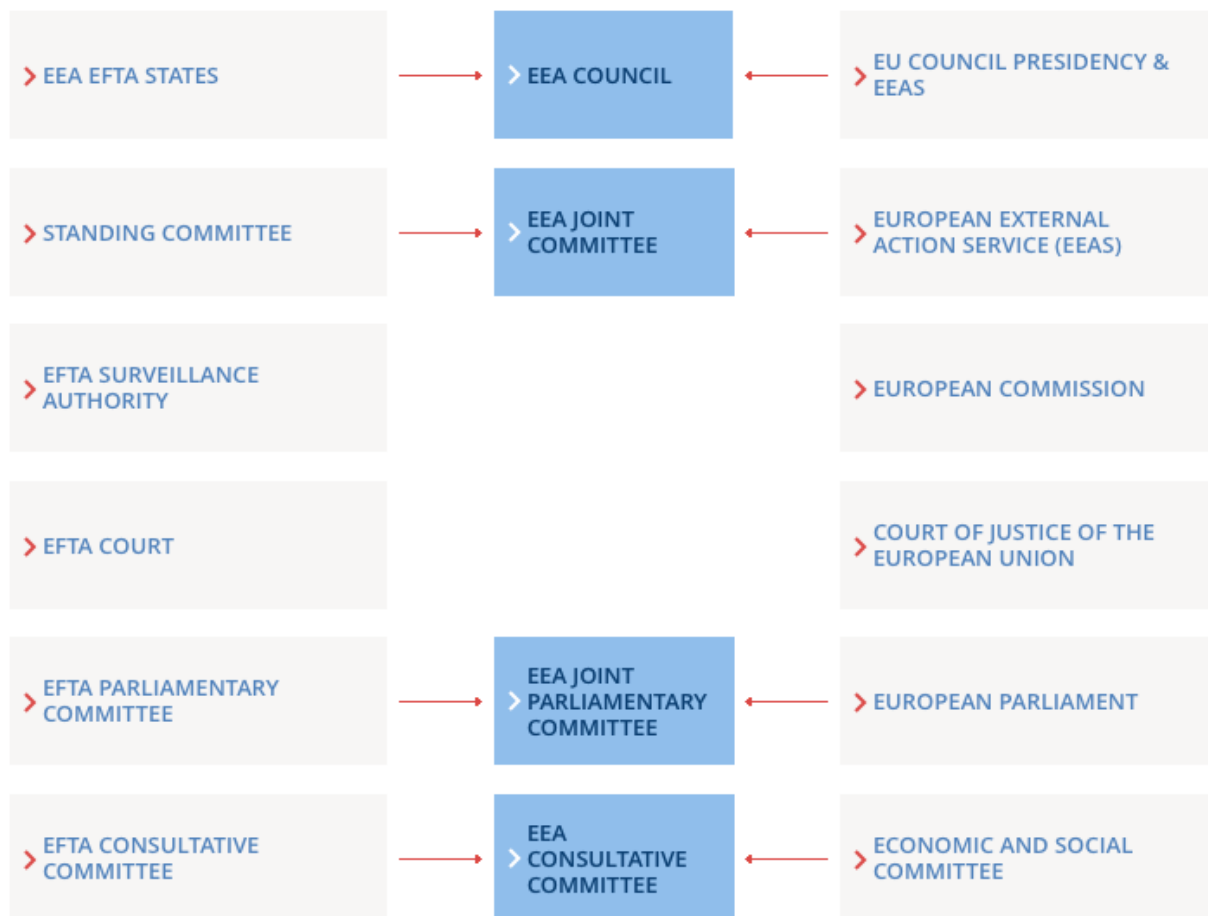
Mal im Jahr und trifft etwa zweimal im Jahr weitere Entscheidungen im schriftlichen Verfahren. Die Entscheidungen im Gemeinsamen EWR-Ausschuss werden im Konsens zwischen der EU auf der einen Seite und den EWR/EFTA-Staaten auf der anderen Seite getroffen. Dabei müssen die EWR/EFTA-Staaten mit einer Stimme sprechen, was bedeutet, dass sie sich vor den formellen Verhandlungen mit der EU untereinander einigen müssen. Die Verpflichtung, mit einer Stimme zu sprechen, wird oft als eine der grössten Herausforderungen für das EWR-Abkommen angesehen, da sich die EWR/EFTA-Staaten auf einen gemeinsamen Standpunkt einigen müssen, obwohl ihre Präferenzen und Fähigkeiten bezüglich der Übernahme und Umsetzung eines EU-Rechtsaktes unterschiedlich sein können. Dies kann die Übernahme von EU-Recht in das EWR-Abkommen verzögern. Andererseits dürfte das "Single-Voice-Prinzip" die Homogenität des EU- und des EWR-Rechts erhöhen, da es die EWR/EFTA-Staaten zur Zusammenarbeit zwingt und die Nachfrage nach länderspezifischen Opt-outs unter den EWR/EFTA-Staaten von vornherein einschränkt.

Der Gemeinsame EWR-Ausschuss ist für die laufende Verwaltung des EWR-Abkommens und die Beschlüsse über die Aufnahme neuer oder geänderter EU-Rechtsvorschriften in das EWR-Abkommen zuständig. Der Gemeinsame EWR-Ausschuss ist das wichtigste Gremium bei der Entscheidungsfindung im EWR. Er soll jedoch auch die homogene Auslegung des EWR-Abkommens durch die ständige Überprüfung der Entwicklung der Rechtsprechung des EuGH sowie des EFTA-Gerichtshofs wahren und kann Streitigkeiten zwischen der ESA und der Europäischen Kommission oder zwischen den Vertragsparteien des EWR beilegen. Vor diesem Hintergrund kann der Gemeinsame EWR-Ausschuss in einem gewissen Sinne auch als letzter Garant für die Homogenität des EU- und des EWR-Rechts angesehen werden (siehe dazu Fredriksen 2018: 828).

Weitere Gemeinsame EWR-Organe

Im Gegensatz zum EWR-Rat und zum Gemeinsamen EWR-Ausschuss ist die Rolle des Gemeinsamen Parlamentarischen EWR-Ausschusses und des Beratenden EWR-Ausschusses lediglich beratend. Der Gemeinsame Parlamentarische Ausschuss des EWR setzt sich zu gleichen Teilen aus Mitgliedern des Europäischen Parlaments und Mitgliedern der nationalen Parlamente der EWR/EFTA-Staaten zusammen, während der Beratende Ausschuss des EWR sich aus Vertretern der Sozialpartner der EU- und EWR/EFTA-Staaten konstituiert. Die beiden Organe stärken den Dialog zwischen dem EU- und dem EFTA-Pfeiler. Damit soll das Verständnis für die Besonderheiten des EWR-Abkommens und seiner Vertragsparteien verbessert werden. Die beiden Organe sind nicht direkt in den Entscheidungsprozess des EWR eingebunden, sondern überwachen und überprüfen EWR-relevante Entwicklungen durch die Erstellung entsprechender Berichte und Resolutionen.

Abbildung 1: Die Zwei-Pfeiler-Struktur des EWR



This diagram illustrates the management of the EEA Agreement. The left pillar shows the EFTA States and their institutions, while the right pillar shows the EU side. The joint EEA bodies are in the middle.

Quelle: www.efta.int

Organe des EFTA-Pfeilers des EWR: Standing Committee

Das Standing Committee der EFTA-Staaten basiert auf einem separaten völkerrechtlichen Abkommen zwischen den EWR/EFTA-Staaten. Daher sind weder die EU noch die Schweiz Vertragsparteien des Abkommens über den **Ständigen Ausschuss der EFTA-Staaten** (im weiteren Text wird nur mehr die englische Bezeichnung «Standing Committee» verwendet). Der Hauptzweck des Standing Committee ist die Ausarbeitung von Beschlüssen, die später vom EWR-Rat oder vom Gemeinsamen EWR-Ausschuss gefasst werden. Die Notwendigkeit eines solchen Gremiums resultiert aus der Verpflichtung der EWR/EFTA-Staaten, im EWR-Rat und im Gemeinsamen EWR-Ausschuss mit einer Stimme zu sprechen. Das Standing Committee übt jedoch auch verschiedene administrative und exekutive Funktionen im Zusammenhang mit dem EFTA-Pfeiler des EWR aus. Insbesondere ist es zuständig für Entscheidungen im Verhältnis zwischen den drei EWR/EFTA-Staaten.

Das Standing Committee besteht aus den Botschaftern Islands, Liechtensteins und Norwegens sowie Beobachtern aus der Schweiz und der ESA. Er tritt in der Regel am Tag vor der Sitzung des Gemeinsamen EWR-Ausschusses zusammen, um vor der Sitzung mit der EU einen gemeinsamen Standpunkt festzulegen. In der Regel findet etwa eine Woche vor den Sitzungen des Standing Committee auch eine informelle Vorbereitungsitzung der stellvertretenden Missionsleiter statt.

Bei der Übernahme eines neuen EU-Rechtsaktes in das EWR-Abkommen können durch EWR-spezifische Anpassungen zu einem EU-Rechtsakt dem Standing Committee Kompetenzen übertragen werden, die der jeweilige EU-Rechtsakt dem Rat der EU übertragen hat. Da es im EFTA-Pfeiler des EWR kein Organ gibt, das genau der Europäischen Kommission entspricht, kann der Gemeinsame EWR-Ausschuss dem Standing Committee auch Kompetenzen übertragen, die in der EU der Europäischen Kommission übertragen wurden. Diese Aufgabenverteilung ist beispielsweise im Protokoll 1 zum EWR-Abkommen geregelt oder wird bei der Übernahme eines neuen EU-Rechtsaktes in das EWR-Abkommen im entsprechenden Beschluss des Gemeinsamen EWR-Ausschusses festgehalten.

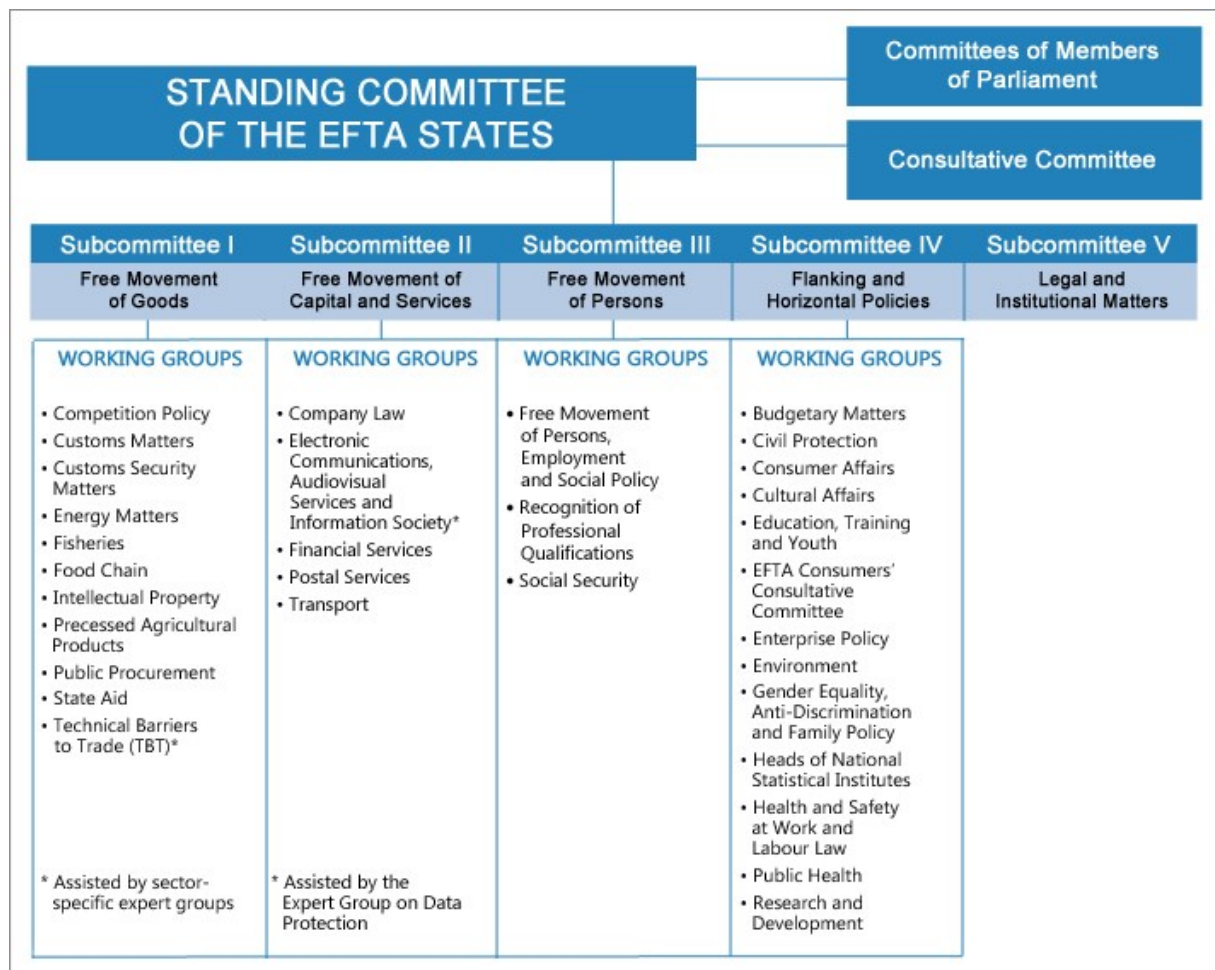
Im Allgemeinen entscheidet das Standing Committee einstimmig. In bestimmten Situationen kann das Standing Committee jedoch mit Mehrheitsbeschluss Entscheidungen treffen und Empfehlungen abgeben. So wurde beispielsweise im Bereich der Finanzdienstleistungen die Möglichkeit der Mehrheitsentscheidung bei der Aufnahme der **Europäischen Finanzaufsichtsbehörden (ESAs)** in das EWR-Abkommen eingeführt (siehe dazu Fredriksen und Jónsdóttir 2018: 1096). Die Möglichkeit, Entscheidungen mit Mehrheit zu treffen, zeigt, dass es im EWR verschiedene Governance-Modi gibt, die teilweise über den Grundsatz der rein zwischenstaatlichen Zusammenarbeit hinausgehen (zu den Governance-Modi folgt in Kürze ein separater Beitrag).

Organe des EFTA-Pfeilers: Subcommittees

Das Standing Committee hat fünf Subcommittees, die sich mit dem freien Warenverkehr, dem freien Kapital- und Dienstleistungsverkehr, dem freien Personenverkehr, den horizontalen und flankierenden Politiken sowie rechtlichen und institutionellen Fragen befassen. Seit 2009 tagen die Subcommittees I-IV zusammen. Ihre Aufgabe ist es, die Übernahme neuer EU-Rechtsvorschriften in das EWR-Abkommen vorzubereiten. Daher müssen die Subcommittees I-IV auch den Entwurf eines Beschlusses des Gemeinsamen EWR-Ausschusses (abgekürzt nach der englischen Bezeichnung als JCD) freigeben, bevor er an die EU weitergeleitet werden kann. Nach der Sitzung der Subcommittees I-IV findet in der Regel eine gemeinsame Sitzung mit der EU auf der entsprechenden Ausschussebene statt. Das Subcommittee V setzt sich aus Rechtsexperten der Aussenministerien Norwegens und Islands sowie der EWR-Koordinationsstelle Liechtensteins (**Stabsstelle EWR**) zusammen. Es beschäftigt sich vor allem mit der Analyse und Bewertung von rechtlichen und institutionellen Fragen.

Neben den Subcommittees gibt es mehrere Arbeitsgruppen, die sich aus Experten für die einzelnen Regulierungsbereiche der nationalen Verwaltungen der EWR/EFTA-Staaten zusammensetzen. Das Standing Committee hat auch EFTA-Ausschüsse eingerichtet, die die ESA parallel zu den Komitologieverfahren der EU unterstützen. Die Ausschüsse sind in einem Beschluss des Standing Committee aufgeführt und decken jeden Anhang des EWR-Abkommens ab. Allerdings ist nur eine kleine Anzahl dieser Ausschüsse tatsächlich von praktischer Relevanz. Das EFTA-Sekretariat unterstützt das Standing Committee und die anderen Organe bei der Vorbereitung der Übernahme neuer EU-Rechtsvorschriften in das EWR-Abkommen. Es unterstützt auch den Beitrag der EWR/EFTA-Staaten zur Entscheidungsfindung in der EU und koordiniert die Zusammenarbeit mit den zuständigen Organen und Einrichtungen der EU.

Abbildung 2: Subcommittees und Arbeitsgruppen des EFTA-Pfeilers



Quelle: www.efta.int

EFTA-Sekretariat

Das EFTA-Sekretariat wird eigentlich nicht der Zwei-Pfeiler-Struktur des EWR zugerechnet, sondern ist eine Behörde der EFTA. Das EFTA-Sekretariat hat Niederlassungen in Brüssel, Genf und

Luxemburg. Der Generalsekretär hat seinen Sitz in Genf. Nichtsdestotrotz macht der EWR einen Grossteil der Arbeiten des EFTA-Sekretariats aus. Dazu zählen insbesondere die Unterstützung der EWR/EFTA-Staaten bei der Übernahme von neuem EU-Recht in das EWR-Abkommen oder beim so genannten **Decision-Shaping** (zum Decision Shaping folgt in Kürze ein separater Beitrag). Zudem stellt das EFTA-Sekretariat der Öffentlichkeit verschiedene Informationen zu den Prozessen und Institutionen des EWR und der Rechtsentwicklung im EWR zur Verfügung. Vereinfacht ausgedrückt übt das EFTA-Sekretariat gegenüber den EWR/EFTA-Staaten und der EU eine Koordinationsfunktion aus, versorgt die Institutionen und Akteure des EWR mit Expertise und pflegt die Aussendarstellung des EWR. Obwohl das EFTA-Sekretariat nicht Teil der Zwei-Pfeiler-Struktur des EWR ist und auch sonst im EWR-Abkommen nicht erwähnt wird, nimmt es so eine herausragende Stellung für dessen Funktionsweise ein.

Überwachungsmechanismus: EFTA-Überwachungsbehörde

Der Überwachungsmechanismus des EFTA-Pfeilers besteht aus der ESA mit Sitz in Brüssel und dem EFTA-Gerichtshof mit Sitz in Luxemburg. Wie im Falle des Standing Committee sind die Aufgaben und Kompetenzen von ESA und EFTA-Gerichtshof in einem separaten Abkommen zwischen den EWR/EFTA-Staaten geregelt, dem sogenannten Surveillance and Court Agreement (SCA). Im Gegensatz zum Standing Committee war die Errichtung der ESA und des EFTA-Gerichtshofs jedoch im EWR-Abkommen selbst vorgesehen (siehe Art. 108 EWR-Abkommen).

ESA und EFTA-Gerichtshof sind dafür verantwortlich, dass die EWR/EFTA-Staaten ihren Verpflichtungen aus dem EWR-Abkommen nachkommen. Neben der allgemeinen Überwachung der Rechtsumsetzung und -anwendung in den EWR/EFTA-Staaten verfügt die ESA über erweiterte Befugnisse in den Bereichen Wettbewerb, staatliche Beihilfen und öffentliches Auftragswesen. Diese Befugnisse entsprechen den erweiterten Kompetenzen der Europäischen Kommission in diesen Bereichen innerhalb der EU. Das EWR-Abkommen sieht eine enge Zusammenarbeit zwischen der ESA und der Europäischen Kommission vor.

Das Politikfeld Wettbewerb ist ein Sonderfall hinsichtlich der Kompetenzverteilung zwischen ESA und der Europäischen Kommission. Artikel 56 des EWR-Abkommens legt den Grundsatz des **"One-Stop-Shop"** fest. Vereinfacht ausgedrückt, bedeutet dies, dass die ESA vor allem für Fälle zuständig ist, die sich auf den Handel zwischen den EWR/EFTA-Staaten beschränken, während die Europäische Kommission die meisten Fälle bearbeitet, die den Handel zwischen einem EWR/EFTA-Staat und einem EU-Staat betreffen. Weitere Sonderfälle mit Blick auf die ESA resultieren aus der zunehmenden **Anzahl EWR-relevanter EU-Agenturen**, die Überwachungsaufgaben übernehmen. Für parallele EFTA-Agenturen gibt es im EWR-Abkommen keine Rechtsgrundlage und auch keine praktische Rechtfertigung. Wenn also ein EU-Akt zur Errichtung einer EU-Agentur in das EWR-Abkommen aufgenommen wird, regeln spezifische, im Beschluss des Gemeinsamen EWR-Ausschusses verankerte Anpassungen die konkreten Zuständigkeiten der EU-Agentur, der ESA und der nationalen Behörden der EWR/EFTA-Staaten. Dies bedeutet im Allgemeinen, dass die ESA für

die Zwecke der EWR/EFTA-Staaten befugt ist, ähnliche Entscheidungen wie die EU-Agenturen zu treffen.

Überwachungsmechanismen: EFTA-Gerichtshof

Der EFTA-Gerichtshof befasst sich mit Vertragsverletzungsklagen der ESA gegen einen EWR/EFTA-Staat im Hinblick auf die Umsetzung, Anwendung oder Auslegung des EWR-Rechts. Auf Antrag eines Gerichts eines EWR/EFTA-Staates erstellt der EFTA-Gerichtshof auch Gutachten über die Auslegung des EWR-Rechts in den EWR/EFTA-Staaten, ist für die Beilegung von Streitigkeiten zwischen zwei oder mehr EWR/EFTA-Staaten zuständig und hört Beschwerden über Entscheidungen der ESA. Sowohl zwischen der ESA und der Europäischen Kommission als auch zwischen dem EFTA-Gerichtshof und dem EuGH gibt es einen ständigen formellen und informellen Austausch.

Mit dem Surveillance and Court Agreement haben die EWR/EFTA-Staaten einen Überwachungsmechanismus geschaffen, der demjenigen der EU sehr ähnlich ist. Es gibt aber auch einige Unterschiede. Zum Beispiel werden die Mitglieder des College der ESA einzig und allein von den Regierungen der EWR/EFTA-Staaten bestellt und müssen nicht wie im Falle der Kommission von einem Parlament bestätigt werden. Auch fehlt im EWR-Abkommen eine Bestimmung, welche dem EFTA-Gerichtshof das Recht einräumt, auf Antrag der ESA die Zahlung eines Pauschalbetrags oder Zwangsgelds für das Nichtbefolgen eines Urteils des EFTA-Gerichtshofes zu verhängen.

Ferner sind Urteile und Gutachten des EFTA-Gerichtshofes nicht bindend. Es kommt ihnen in der Praxis jedoch eine «Überzeugungswirkung» ('persuasive authority') zu, das heisst, sie werden in den allermeisten Fällen befolgt wie Urteile des EuGH. Zu erwähnen ist schliesslich auch die Kleinheit des EFTA-Courts mit lediglich drei Mitgliedern sowie die im Vergleich zu EuGH geringe Fallzahl, was nicht nur auf die Tatsache zurückzuführen ist, dass es nur drei EWR/EFTA-Staaten gibt, sondern auch darauf, dass deren Gerichte im Vergleich zu diversen EU-Staaten nur für wenige Rechtssachen beim EFTA-Gerichtshof ein Gutachten einholen.

Schlussfolgerungen

Mit der Zwei-Pfeiler-Struktur wurde in mühsamen Verhandlungen ein institutioneller Rahmen für das EWR-Abkommen geschaffen, welcher sowohl mit den Präferenzen und Prinzipien der EWR/EFTA-Staaten als auch denjenigen der EU kompatibel ist. Daran hat sich seit dem Inkrafttreten des EWR-Abkommens nichts geändert. Entsprechend hat die Zwei-Pfeiler-Struktur weiterhin Bestand. Der Grundgedanke der Zwei-Pfeiler-Struktur ist dabei, dass die Institutionen des EFTA-Pfeilers die für das EWR-Abkommen relevanten Institutionen der EU widerspiegeln. Damit sollen die EWR/EFTA-Staaten betreffenden Angelegenheiten auch innerhalb des EFTA-Pfeilers geregelt werden. Allerdings lässt sich dies in einem gemeinsamen Wirtschaftsraum wie dem EWR nicht leicht abgrenzen. Infolgedessen können die in EWR-relevantem EU-Recht verankerten institutionellen Kompetenzen innerhalb der EWR/EFTA-

Staaten den EFTA-Institutionen, den gemeinsamen EU/EFTA-Institutionen oder den EU-Institutionen zugewiesen werden.

Ein Wesensmerkmal der Zwei-Pfeiler-Struktur ist auch die Kooperation zwischen den beiden Pfeilern. Diese Kooperation beschränkt sich wiederum nicht nur auf die gemeinsamen Organe, sondern erstreckt sich auf alle Institutionen des EFTA- und EU-Pfeilers. Insbesondere der EFTA-Überwachungsbehörde (ESA) und dem EFTA-Gerichtshof ist es in den vergangenen Jahren gelungen einen guten Austausch mit den entsprechenden EU-Organen zu etablieren. Dieser Austausch kann sowohl formeller als auch informeller Natur sein. Die Bereitschaft der EU zu einem solchen Austausch kann dabei als ein Zeichen der Anerkennung der Expertise und der Handlungsfähigkeit der EFTA-Institutionen seitens der EU gesehen werden. Im Ergebnis soll die Zwei-Pfeiler-Struktur also gleichermaßen trennen, indem sie jedem Pfeiler konkrete Entscheidungskompetenzen zuweist, als auch verbinden, indem sie den für die Ausübung dieser Entscheidungskompetenzen nötigen Austausch zwischen den beiden Pfeilern sicherstellt.

Der institutionelle Rahmen des EWR ist eine notwendige Voraussetzung für das gute Funktionieren des EWR. Effizienz und Effektivität sind dabei ebenso relevant. Der institutionelle Rahmen des EWR ist aber nicht nur verantwortlich für die EFTA-interne Entscheidungsfindung sowie Entscheidungen zwischen den zwei Pfeilern (also das **Decision-Making im EWR**), sondern ist auch die Basis für die Teilnahme der EWR/EFTA-Staaten am EU-Entscheidungsprozess (das sogenannte Decision-Shaping). Dadurch trägt der institutionelle Rahmen wesentlich zur Legitimität des EWR-Abkommens in den EWR/EFTA-Staaten bei.

Die Zwei-Pfeiler-Struktur des EWR sollte jedoch nicht beschönigt werden. Kritisch zu betrachten, ist vor allem deren Komplexität. Diese resultiert einerseits aus der sehr hohen Anzahl an Institutionen und Ausschüssen und andererseits aus den verschiedenen Verbindungen zwischen den EFTA- und EU-Institutionen sowie zu den nationalen Behörden der EWR/EFTA-Staaten. Des Weiteren wurde durch die dynamische Übernahme von EU-Recht **neue institutionelle Regeln in das EWR-Abkommen** übernommen, die nicht immer konsistent mit der Zwei-Pfeiler-Struktur waren. Diese fehlende Konsistenz hat die Komplexität der Zwei-Pfeiler-Struktur weiter erhöht. Ferner verfügt der EWR und dessen Institutionen in den EWR/EFTA-Staaten grundsätzlich zwar über einen hohen politischen Rückhalt. Dennoch ist beispielsweise das Verhältnis zwischen dem Obersten Gerichtshof in Norwegen und dem EFTA-Gerichtshof immer wieder von Spannungen geprägt. Auch fehlt aufseiten der EWR/EFTA-Staaten der politische Wille, die Kompetenzen des EFTA-Sekretariats zur effizienten Administration des EWR-Abkommens auszubauen.

Zusammenfassend lässt sich deshalb festhalten, dass die institutionelle Struktur des EWR zwar eine notwendige, nicht aber eine hinreichende Voraussetzung für das gute Funktionieren des EWR ist. Stattdessen hängt die Funktionsweise des EWR stark von konkreten Eigenschaften der EWR/EFTA-Staaten ab. Zu nennen sind hier die traditionell hohe politische Stabilität der EWR/EFTA-Staaten und deren grundsätzlich hohe Verwaltungskapazität und -effizienz. Auch die hohe wirtschaftliche Interdependenz zwischen den EWR/EFTA-Staaten und der EU erleichtert die

Funktionsweise des EWR. Allen voran ist jedoch auf die aus Sicht der EWR/EFTA-Staaten fehlenden Alternativen zum EWR und seinen Institutionen zu verweisen. Das Fehlen alternativer Integrationsmodelle bildet die Basis für den Pragmatismus, mit welchem die EWR/EFTA-Staaten konkreten Herausforderungen an die Zwei-Pfeiler-Struktur begegneten. In den vergangenen 25 Jahren konnten so, wenn immer nötig, fallspezifische Lösungen gefunden werden. Wie diese Lösungen die Kompetenzverteilung innerhalb der Zwei-Pfeiler-Struktur verändert haben und inwieweit sie tatsächlich konsistent mit den Grundprinzipien der Zwei-Pfeiler-Struktur war, soll an anderer Stelle geklärt werden. Dieser Beitrag beschränkt sich deshalb auf die Schlussfolgerung, dass eine dynamische und diverse Politikfelder umfassende Integration, wie sie das EWR-Abkommen vorsieht, stets neue institutionelle Herausforderungen hervorbringt. Die Möglichkeit, die von EWR-relevantem EU-Recht geforderten Kompetenzen bei den EWR/EFTA-Staaten, den EFTA-Institutionen, den gemeinsamen EU/EFTA-Institutionen oder den EU-Institutionen ansiedeln zu können, ist dabei gleichermaßen Ursache als auch Lösung für diese institutionellen Herausforderungen.

Zitierhinweis

Frommelt, Christian (2019): Die Zwei-Pfeiler-Struktur des EWR. Analyse. efta-studies.org.

Quellen und weiterführende Literatur

Baudenbacher, C. (Ed.). *The Handbook of EEA law*. Cham: Springer International Publishing.

Baur, G. (2016). Decision-Making Procedure and Implementation of New Law. In C. Baudenbacher (Ed.), *The Handbook of EEA law* (pp. 45-69). Cham: Springer International Publishing.

Arnesen, F. Fredriksen, H., Graver, H.-P., Mestad, O. and Vedder, C. (Eds.) (2018). *Agreement on the European Economic Area. A Commentary*. Baden-Baden: Nomos.

Fredriksen, H. H. & Franklin, C. N. K. (2015). Of Pragmatism and Principles: The EEA Agreement 20 Years On. *Common Market Law Review*, 52(3), 629-684.

Fredriksen, H. (2018). Part VII: Institutional provisions, Chapter 3: Homogeneity, surveillance procedure and settlement of disputes (Article 105-108). In F. Arnesen, H. Fredriksen, H.-P. Graver, O. Mestad and C. Vedder (Eds.) (2018). *Agreement on the European Economic Area. A Commentary* (pp. 825-839). Baden-Baden: Nomos.

Fredriksen, H. and Jónsdóttir, J. (2018). Agreement on a standing committee of the EFTA states. In F. Arnesen, H. Fredriksen, H.-P. Graver, O. Mestad and C. Vedder (Eds.) (2018). *Agreement on the European Economic Area. A Commentary* (pp. 1079-1101). Baden-Baden: Nomos.

Frommelt, C. 2017. In Search of Effective Differentiated Integration: Lessons from the European Economic Area (EEA). Ph.D. dissertation, ETH Zürich, Zürich, Switzerland.

Gstöhl, S. (1994). EFTA and the European Economic AREA or the Politics of Frustration. *Cooperation and Conflict* 29: 333-66.

Tynes, D. S. (2018). Part VII: Institutional provisions, Chapter 1: The structure of the Association (Article 89-86). In F. Arnesen, H. Fredriksen, H.-P. Graver, O. Mestad and C. Vedder (Eds.) (2018). *Agreement on the European Economic Area. A Commentary* (pp. 777-792). Baden-Baden: Nomos.

EFTA-Studies.org provides in-depth analyses of the institutions and processes that link the EFTA states to the EU. An independent academic blog addresses developments in the EFTA states from a political and legal perspective, thus providing up to date information on the EFTA states' relations with the EU.

Liechtenstein-Institut | info@liechtenstein-institut.li | www.liechtenstein-institut.li