

DER EUROPÄISCHE WIRTSCHAFTSRAUM – Ein Erfolgsmodell mit unklarer Zukunft

Liechtenstein ist durch den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) und viele weitere Abkommen eng mit der Europäischen Union (EU) verbunden. In Liechtenstein gilt dabei insbesondere die EWR-Mitgliedschaft als ein Erfolgsmodell. Heisst das aber auch, dass der EWR insgesamt ein Erfolgsmodell ist? Und was bedeutet die bisherige Bilanz des EWR für seine Zukunft?

Die Europäische Integration kennt fast so viele Integrationsmodelle und -stufen, wie es Staaten in Europa gibt. Im Zentrum steht die EU. Form und Umfang der Beziehungen mit ihr variieren aber sowohl für Mitgliedstaaten als auch Nicht-Mitgliedstaaten. Vor diesem Hintergrund wird die EU in den Politikwissenschaften zunehmend als ein System differenzierter Integration bezeichnet. Terminologisch wird dabei zwischen interner und externer Differenzierung unterschieden. Während interne Differenzierung einen Zustand beschreibt, in welchem einzelne EU-Staaten von der Anwendung konkreter EU-Regeln ausgenommen sind, bezeichnet externe Differenzierung die auf einzelne Politikfelder der EU begrenzte Integration von Nicht-Mitgliedstaaten.

ÖKONOMISCHE ANREIZE VERSUS POLITISCHE VORBEHALTE

Der EWR verbindet die aktuell 27 EU-Mitgliedstaaten und die drei Mitglieder der Europäischen Freihandelszone (EFTA) Island, Liechtenstein und Norwegen zu einem gemeinsamen Wirtschaftsraum. Historisch betrachtet war das Interesse der EWR/EFTA-Staaten an einer Zusammenarbeit mit der EU vor allem ökonomisch motiviert. Dieser Integrationsbereitschaft stand jedoch der Wunsch nach dem Erhalt der nationalstaatlichen Souveränität gegenüber, weshalb die EWR/EFTA-Staaten die intergouvernementale Zusammenarbeit des EWR gegenüber der sup-

ranationalen Integration der EU bevorzugten. Damit sollte der Kompetenztransfer von der nationalen auf die europäische Ebene so gering als möglich gehalten werden. An dieser Konstellation hat sich bis heute wenig geändert.



94%

betrug in den vergangenen 10 Jahren der durchschnittliche
Zustimmungsgrad im Landtag zu einem
Beschluss des Gemeinsamen EWR-Ausschusses.



39%

der Gesetzesvorlagen der letzten 10 Jahre
hatten einen direkten EWR-Bezug.

5%

der Liechtensteinerinnen und Liechtensteiner bezeichnen das EWR-Abkommen als ein schlechtes Abkommen für Liechtenstein.

**11'500
EU-Rechtsakte**

wurden seit 1994
in das EWR-Abkommen übernommen.

904 Tage

dauert es im Durchschnitt,
bis ein neuer EU-Rechtsakt mit EWR-spezifischen,
institutionellen Anpassungen
in das EWR-Abkommen übernommen
wird.

5%

der Beschlüsse des Gemeinsamen
EWR-Ausschusses zur
Übernahme von neuem EU-Recht
in das EWR-Abkommen
erfordern die Zustimmung
des Landtages.

350 Tage

dauert es im
Durchschnitt, bis ein neuer EU-Rechtsakt
in das EWR-Abkommen übernommen
wird.

Die Kreise zeigen anhand einiger Kennzahlen, wie stark die Rechtsordnung und die Gesetzgebung in Liechtenstein durch den EWR beeinflusst werden und wie lange die Übernahme eines EU-Rechtsaktes in das EWR-Abkommen dauert.

Eigene Erhebungen basierend auf Eur-lex.eu, EFTA.int und gesetz.li.

Artikel 1 des EWR-Abkommens nennt als Ziel die «beständige und ausgewogene Stärkung der Handels- und Wirtschaftsbeziehungen zwischen den Vertragsparteien». Es geht im EWR also um eine kontinuierliche Vertiefung der Beziehungen zwischen den EWR/EFTA-Staaten und der EU. Ein weiteres Ziel des EWR ist die Errichtung eines «dynamischen und homogenen Wirtschaftsraums». Die Homogenität im Sinne gleicher Regeln unter gleichen Anwendungsbedingungen wird dabei oft als der eigentliche Kern des EWR bezeichnet. Schliesslich soll der EWR ein «Gesamtgleichgewicht der Vorteile, Rechte und Pflichten der Vertragsparteien» sichern und so dem Grundsatz der Fairness entsprechen.

DAS INTEGRATIONSNIVEAU DER EWR/EFTA-STAATEN

Das EWR-Abkommen gilt als das umfassendste Abkommen der EU mit Drittstaaten. Gerade in Norwegen wurde deshalb wiederholt argumentiert, dass das Integrationsniveau der EWR/EFTA-Staaten annähernd so hoch sei wie jenes der EU-Staaten mit besonders vielen Ausnahmen. Empirisch lässt sich dies jedoch nicht bestätigen. So deckt das EWR-Abkommen je nach Berechnungsmethode zwischen 11 und 50 Prozent der EU-Verordnungen und -Richtlinien ab. Zwar ist bei der Interpretation dieser Zahlen Vorsicht geboten, da Politikfelder der EU mit einer besonders hohen Regulierungsdichte – wie z. B. die gemeinsame Aussenhandelspolitik oder die Landwirtschaftspolitik – nicht durch den EWR abgedeckt sind und sich die EWR/EFTA-Staaten auch ausserhalb der vertraglichen Beziehungen mit der EU oft an EU-Standards orientieren. An der Tatsache, dass das Integrationsniveau der EWR/EFTA-Staaten gemessen an der Anzahl geltender EU-Regeln nicht an jenes der EU-Mitgliedstaaten heranreicht, ändert sich allerdings nichts. Andererseits ist unbestritten, dass der EWR angesichts der kontinuierlichen Übernahme von neuem EWR-relevantem EU-Recht in das EWR-Abkommen das Ziel einer «beständigen und ausgewogenen Stärkung» der Beziehungen erfüllt.

MEHR AUSNAHMEN IM EWR ALS IN DER EU

Das EWR-Abkommen bietet den EWR/EFTA-Staaten eine auf einzelne Politikfelder begrenzte Teilnahme am europäischen Integrationsprozess. Das heisst aber nicht, dass innerhalb des Geltungsbereichs des EWR für alle Vertragsparteien die gleichen Regeln gelten. So verfügt z. B. Liechtenstein über eine Sonderlösung im freien Personenverkehr, welche es Liechtenstein erlaubt, die Zuwanderung von EWR-Staatsangehörigen nach Liechtenstein zu beschränken. Im Falle Liechtensteins sind die meisten Ausnahmen auf seine geringe Grösse oder die enge Beziehung zur Schweiz zurückzuführen. Da zusätzlich verschiedene EU-Rechtsakte – wie z. B. im Bereich der Binnenschifffahrt – aufgrund natürlicher Gegebenheiten in Liechtenstein nicht zur Anwendung kommen, sind weniger als 60 Prozent der im EWR geltenden Rechtsakte in Liechtenstein tatsächlich anwendbar.

Auch Norwegen und Island kennen länderspezifische Ausnahmen. Im Falle von Norwegen finden sich aber solche Ausnahmen fast nur dort, wo bereits für einen EU-Staat eine entsprechende Ausnahme besteht. Ferner können die Anwendungsbedingungen eines EU-Rechtsaktes für die drei EWR/EFTA-Staaten angepasst werden, wenn einzelne Bestimmungen eines EU-Rechtsaktes nicht mit dem Geltungsbereich des EWR oder dessen institutionellen Prinzipien kompatibel sind. Zwar finden sich solche Anpassungen nur bei etwas mehr als fünf Prozent der in das EWR-Abkommen übernommenen EU-Rechtsakte. Dennoch bestätigt sich, dass die Nachfrage nach Sonderregelungen im EWR höher ist als in der EU.

IST DER EWR EIN ERFOLGSMODELL?

Für Liechtenstein ist der EWR zweifelsohne ein Erfolgsmodell. Dafür spricht insbesondere der rechtlich abgesicherte, diskriminierungsfreie Zugang zum EU-Binnenmarkt und die daraus resultierenden positiven Auswirkungen auf die liechtensteinische Wirtschaft. Aber auch die Stärkung der Eigenständigkeit Liechtensteins durch den Ausbau und die Professionalisierung der Verwaltung im Zuge der EWR-Mitgliedschaft trägt zu dieser positiven Bilanz bei. Zugleich erhöhte die EWR-Mitgliedschaft die internationale Anerkennung des Mikrostaates und sicherte Liechtenstein eine mit seinen EWR/EFTA-Partnern gleichberechtigte Vertretung in den EFTA-Institutionen.

Es ist aber genau diese Erfolgsbilanz, welche aus integrationstheoretischer Sicht aufhorchen lässt. So stellt sich angesichts der vielen Sonderregelungen für Liechtenstein die Frage, ob tatsächlich ein Gleichgewicht von Rechten und Pflichten besteht oder ob sich Liechtenstein im EWR nicht doch vor allem die Rosinen herauspicken konnte. Zumindest zeigt die jüngste Debatte rund um das Jubiläum 25 Jahre EWR-Mitgliedschaft Liechtensteins, dass die Unterstützung des EWR oft an eine ganz konkrete Kosten-Nutzen-Analyse geknüpft ist und sich nicht auf ein europäisches Bewusstsein stützt. Beispiele hierfür sind die prominente Nennung von Ausnahmen wie der Sonderlösung im freien Personenverkehr, aber auch Liechtensteins Teilnahme an EU-Programmen. Letztere beschränkt sich zunehmend auf Programme, welche einen hohen Rückfluss der investierten Gelder nach Liechtenstein garantieren, während der eigentliche Grundgedanke dieser Programme – also die gemeinsame Förderung von Innovation oder des kulturellen Austauschs – in den Hintergrund rückte.

MEHR POLITIK, WENIGER EFFIZIENZ

Der primär utilitaristische Bezug Liechtensteins zum EWR hat zur Folge, dass die aktuell grosse Unterstützung für den EWR in Liechtenstein wohl nur solange bestehen wird, als konkrete Alternativen zum EWR fehlen. Im Falle einer Auflösung des EWR würde sowohl in Norwegen als auch in Liechtenstein gemäss aktuellen Umfragen eine Mehrheit der Bevölkerung für ein im Vergleich zum Ist-Zustand weniger umfassendes Abkommen mit der EU optieren. Interessant wird dabei sein, wie die politischen Akteure in den EWR/EFTA-Staaten auf den Ausgang der laufenden Verhandlungen der EU mit dem Vereinigten Königreich und der Schweiz reagieren werden.

So oder so ist davon auszugehen, dass die Politisierung des EWR zunehmen wird. Dies hat sich schon in den letzten Jahren angedeutet und deckt sich mit den Entwicklungen in der EU. Bis anhin konzentrierte sich die Politisierung des EWR meist auf institutionelle und souveränitätspolitische Fragen. Wie das Beispiel des von den Gewerkschaften in Norwegen initiierten Widerstands gegen die Übernahme der dritten Postrichtlinie zeigt, kann sich die Politisierung des EWR jedoch auch auf konkrete Inhalte eines EU-Rechtsaktes beziehen, wenn diese nicht mit den Präferenzen und Werten der politischen Akteure der EWR/EFTA-Staaten vereinbar sind.

Eine verstärkte Politisierung des EWR ist nicht per se schlecht. Mit Blick auf die Übernahme des EU-Rechts in das EWR-Abkommen lässt sich sogar argumentieren, dass eine solche Politisierung im Sinne einer Mobilisierung der innerstaatlichen Akteure demokratiepolitisch nötig ist, da die EWR/EFTA-Staaten im EU-Rechtsetzungsprozess kein Stimmrecht haben. Allerdings führt eine verstärkte Politisierung oft zu einer verzögerten Übernahme und gefährdet somit die Homogenität und Funktionsweise des

EWR. Es bleibt also ein stetes Abwägen, was höher zu gewichten ist: ein effizientes oder ein inklusives Entscheidungsverfahren.

DYNAMISCHE INTEGRATION IN EINEM DYNAMISCHEN UMFELD

In den vergangenen Jahren befand sich die EU fast immer im Krisenmodus. Mit dem Brexit und jüngst der Corona-Krise steht die EU auch gegenwärtig vor enormen Herausforderungen. Noch ist völlig unklar, wie sich dies auf die weitere Integrationsdynamik der EU auswirken wird. So könnte es sein, dass die EU mehr Differenzierung innerhalb und ausserhalb ihrer Grenzen zulässt, um euroskeptische Akteure zufriedenzustellen. Allerdings zeigt der Austritt des Vereinigten Königreichs, dass mehr Differenzierung das Meinungsbild über die EU in euroskeptischen Staaten kaum verändert. Entsprechend könnte genau das Gegenteil eintreten, dass die EU also innerhalb ihrer Grenzen mehr Integration sowie eine Politik der Entdifferenzierung anstrebt. Dies würde die Trennung zwischen Mitgliedern und Nicht-Mitgliedern verschärfen und könnte so auch die Distanz zwischen den EWR/EFTA-Staaten und der EU vergrössern.

Für die Vertragsparteien des EWR ist es nichts Neues, dass sich die Rahmenbedingungen des EWR aufgrund des politischen Geschehens in der EU ändern. Mit viel Pragmatismus und Flexibilität wurde bisher für jedes Problem eine Lösung gefunden. Mit der Einführung eines Schnellverfahrens für die Übernahme besonders technischer Rechtsakte sowie einem verbesserten Datenmanagement ist es den EWR/EFTA-Staaten in den letzten Jahren zudem gelungen, die Effizienz des EWR zu erhöhen. Allerdings ist die institutionelle Struktur des EWR weiterhin äusserst komplex und die ihr zugrundeliegenden Konflikte zwischen supranationaler Integration im EU-Pfeiler und intergouvernementaler Zusammenarbeit im EFTA-Pfeiler bleiben ungelöst. Probleme wie die fehlende Konsistenz der Integrationsrealität mit dem ursprünglichen Integrationsmandat durch einen schleichenden institutionellen und funktionalen Spillover oder die fehlende Homogenität des EWR-Rechts mit dem EU-Recht durch die teils stark verzögerte Übernahme sowie diverser Sonderregelungen werden folglich weiter bestehen. Obwohl der EWR im Grossen und Ganzen zur Zufriedenheit aller Vertragsparteien funktioniert, wäre es aus integrations-theoretischer Sicht deshalb vermessen, den EWR insgesamt als ein Erfolgsmodell zu bezeichnen.

DIFFERENZIERUNG JA, ABER WELCHE?

Differenzierte Integration hat ihren Ursprung stets in der Heterogenität von Präferenzen, Kapazitäten und Abhängigkeiten. Das ist im EWR nicht anders und wird sich angesichts des derzeit äusserst geringen Interesses der EWR/EFTA-Staaten an einer EU-Mitgliedschaft so rasch nicht ändern. In den vergangenen Jahren ist es den Vertragsparteien des EWR gut gelungen, diese Heterogenität zu verwalten. Die bisher geringe Politisierung des EWR und der Goodwill der EU gegenüber den EWR/EFTA-Staaten waren dabei äusserst hilfreich. Genau diese zwei Bedingungen könnten sich künftig jedoch zuungunsten des EWR ändern und die EWR/EFTA-Staaten öfter vor die Wahl stellen zwischen Integration und Desintegration – also zwischen dem Transfer nationaler Kompetenzen an EU-Institutionen oder einem zumindest temporären Verlust des Marktzugangs. Denn auch wenn die EU sich in den vergangenen Jahrzehnten zu einem System differenzierter Integration entwickelt hat, an den grundlegenden Prinzipien der EU im Umgang mit Drittstaaten hat sich nichts geändert. Im Gegenteil: Je mehr Formen interner und externer Differenzierung bestehen, umso wichtiger ist es, dass innerhalb der einzelnen Modelle stets ein Gleichgewicht von Rechten und Pflichten zwischen den Vertragsparteien besteht. Nur so lässt sich in einem System differenzierter Integration ein handlungsfähiger Kern bewahren, welcher das Recht für einen funktionierenden Binnenmarkt schafft und damit die Grundlage für die weitere Zusammenarbeit zwischen der EU und den EWR/EFTA-Staaten legt.



Dr. Christian Frommelt,
Direktor des Liechtenstein-Instituts

Literatur

- Frommelt, C. (2017): *In Search of Effective Differentiated Integration: Lessons from the European Economic Area (EEA)*. Dissertation. BERN.
- Frommelt, C. (2020): *Ausnahmeregelungen und Anpassungen im EWR-Recht*. In: A. Müller/W. Schroeder (Hg.): *25 Jahre Europäischer Wirtschaftsraum. Ein Integrationszenarium auf dem Prüfstand*. Eur Europarecht, Beiheft 1/2020, Baden-Baden.
- Schimmelfennig, F. & Winzen, T. (2020): *Ever Looser Union? Differentiated European Integration*. Oxford: Oxford University Press.

Dieser Beitrag entstand im Rahmen der Arbeiten am Horizon-2020-Programm Integrating Diversity in the European Union (InDivEU). Das von der EU für drei Jahre geförderte Forschungsprojekt liefert durch die Bewertung, Entwicklung und Erprobung einer Reihe von unterschiedlichen Integrationsmodellen und -szenarien einen wichtigen Beitrag zur aktuellen Debatte über die Zukunft Europas. InDivEU wird durch das Robert Schuman Centre am European University Institute in Florenz koordiniert und zählt 14 Partnerinstitutionen. Das Liechtenstein-Institut hat im Rahmen des Programms die Aufgabe, die Europapolitik der EFTA-Staaten zu analysieren. – <http://indiveu.eui.eu/>