

Praxis der Zwei-Pfeiler-Struktur des EWR oder das Ringen um Stabilität

Blog | 26. März 2019

Dr. Christian Frommelt
Politikwissenschaftler und Direktor Liechtenstein-Institut
christian.frommelt@liechtenstein-institut.li

Institutionen sind oftmals der Knackpunkt in den Verhandlungen zwischen der EU und Nichtmitgliedstaaten. Mit der Zwei-Pfeiler-Struktur hat der EWR seinen institutionellen Rahmen schon längst gefunden. Doch hat sich dieser in der Praxis auch bewährt?

Stabilität, Flexibilität, Komplexität

Der institutionelle Rahmen des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) lässt sich am besten als Zwei-Pfeiler-Struktur beschreiben. Diese umfasst einen Pfeiler bestehend aus Institutionen der Europäischen Union (EU) und einen Pfeiler mit Institutionen der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA). Die Institutionen des EFTA-Pfeilers wurden extra für die Verwaltung des EWR-Abkommens geschaffen und sollen die Kompetenzen der Organe des EU-Pfeilers möglichst genau widerspiegeln. Die beiden Pfeiler sind durch mehrere gemeinsame Organe der EU und der EWR/EFTA-Staaten verbunden.

Der Zwei-Pfeiler-Struktur lassen sich drei Attribute zuordnen: Stabilität, Flexibilität und Komplexität. Die Zuordnung Stabilität ergibt sich aus der Tatsache, dass die institutionelle Struktur des EWR seit bald 25 Jahren Bestand hat. Am Konzept der Zwei-Pfeiler-Struktur hat sich seither nichts geändert. Dies zeigt sich unter anderem darin, dass die institutionellen Bestimmungen des EWR-Abkommens seit dessen Inkrafttreten nicht angepasst wurden. Auch das dem EFTA-Gerichtshof und der EFTA-Überwachungsbehörde (ESA) zugrunde liegende Surveillance and Court Agreement (SCA) erfuhr kaum Änderungen.

Diese Stabilität darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass sich die konkreten Kompetenzen der einzelnen Institutionen und die an sie gekoppelten Verfahren im Zeitverlauf verändert haben. So haben die EWR/EFTA-Staaten beispielsweise mit dem sogenannten Simplified Procedure oder jüngst mit dem Fast-Track-Procedure neue Verfahren zur Übernahme von EU-Recht in das EWR-Abkommen eingeführt. Auch wurde in den vergangenen 25 Jahre eine Vielzahl an EU-Rechtsakten

in das EWR-Abkommen übernommen, welche spezifische institutionelle Bestimmungen enthielten, die nicht vollends kompatibel mit der Zwei-Pfeiler-Struktur des EWR waren. Bei der Übernahme dieser Rechtsakte wurden deshalb gezielte und auf den konkreten Regulierungsgegenstand beschränkte Anpassungen der Verfahren und Kompetenzverteilung innerhalb der Zwei-Pfeiler-Struktur vereinbart. Seit ihrer Errichtung wurde die Zwei-Pfeiler-Struktur des EWR so um etliche spezifische Regeln für die Entscheidungsfindung und Überwachung von EWR-Recht innerhalb des EFTA-Pfeilers ergänzt. Gleiches gilt für Regeln zum Dialog zwischen den zwei Pfeilern des EWR.

Grenzen der Flexibilität

Dank dieser Anpassungen gelang es dem EWR, mit der dynamischen Entwicklung des EWR-relevanten EU-Rechts Schritt zu halten. Die EWR/EFTA-Staaten zeigten dabei ein hohes Mass an Pragmatismus: Um den Fortbestand des EWR zu sichern, wurde das der Zwei-Pfeiler-Struktur zugrunde liegende Prinzip einer getrennten Entscheidungsfindung im EU- und EFTA-Pfeiler relativiert. Auch wurden entgegen der ursprünglichen Interessen der EWR/EFTA-Staaten die EFTA-Institutionen gestärkt. Eine grundlegende Umgestaltung der Zwei-Pfeiler-Struktur des EWR war jedoch stets ausgeschlossen, da eine solche angesichts der anhaltenden Skepsis gegenüber einer verstärkten politischen Integration in den EWR/EFTA-Staaten, aber auch dem dazu nötigen langwierigen Verfahren ein grosses politisches Risiko dargestellt hätte.

Die diversen EWR-spezifischen Anpassungen zu den in das EWR-Abkommen übernommenen EU-Rechtsakten machten den institutionellen Rahmen des EWR noch komplexer. Zu der ohnehin schon hohen Anzahl an Institutionen und Verfahren wurden noch weitere Regeln hinzugefügt. Eine Erklärung für die zunehmende Komplexität der Zwei-Pfeiler-Struktur bieten dabei die verfassungsrechtlichen Integrationsschranken in einzelnen EWR/EFTA-Staaten. So ist es Norwegen und Island nicht möglich, substantielle legislative Kompetenzen an eine Organisation zu übertragen, welcher sie nicht angehören. Diese verfassungsrechtliche Einschränkung erschwerte insbesondere die Übernahme der Europäischen Finanzaufsichtsbehörden in das EWR-Abkommen.

Die Europäischen Finanzaufsichtsbehörden verfügen über weitreichende Entscheidungsbefugnisse gegenüber Unternehmen in den EU-Staaten. Im Sinne der Zwei-Pfeiler-Struktur sollten diese Kompetenzen mit Blick auf Unternehmen in den EWR/EFTA-Staaten innerhalb des EFTA-Pfeilers angesiedelt werden. Allerdings stellte sich damit sogleich die Frage, ob eine Institution des EFTA-Pfeilers über die gleiche Unabhängigkeit und Expertise verfügt wie die entsprechende EU-Behörde und ob durch zwei getrennte Behörden nicht die Integrität des EU-Binnenmarktes gefährdet werde.

Die EWR/EFTA-Staaten teilten grundsätzlich die Position der EU, dass zum Schutze der Homogenität von EU- und EWR-Recht sowie in Anbetracht der eingeschränkten Ressourcen der ESA die entsprechenden EU-Behörden auch kompetent für Entscheidungen gegenüber den EWR/EFTA-Staaten sein sollten. Allerdings war dies aufgrund der oben erwähnten verfassungsrechtlichen Schranken nicht möglich.

Der nach mühsamen Verhandlungen gefundene Kompromiss, dass mit Blick auf die EWR/EFTA-Staaten die EFTA-Überwachungsbehörde basierend auf einem Entwurf der entsprechenden EU-Behörde entscheidet, ist weder besonders effizient noch mag er demokratiepolitisch zu überzeugen. Nichtsdestotrotz scheint diese Lösung sich nun als Blaupause für ähnlich geartete Fälle zu etablieren – auch weil in Norwegen und Island der politische Wille für eine Verfassungsänderung fehlt, welche künftig einen substanziellen Kompetenztransfer direkt an eine EU-Institution ermöglichen würde.

Folgen der hohen Komplexität

Die angesichts der dynamischen Entwicklung der EU nötige Flexibilität der Vertragsparteien des EWR führte also zu einem komplexeren und zunehmend undurchschaubaren Institutionengefüge. Eine hohe Komplexität wird dabei meist als etwas Negatives gesehen. Unter anderem ist davon auszugehen, dass in einem komplexen System die Bürgerinnen und Bürger nur wenig über die jeweiligen Verfahren und Institutionen wissen. Dies kann dazu führen, dass sie sich weniger stark mit einem System identifizieren. In den vergangenen Jahren haben die EWR/EFTA-Staaten und die EFTA-Institutionen deshalb grosse Anstrengungen unternommen, um die Verfahren des EWR besser bekannt zu machen. Diese Kommunikationsmassnahmen richten sich nicht nur an die EWR/EFTA-Staaten, sondern auch an die EU-Staaten.

Eine andere Begleiterscheinung einer hohen Komplexität ist eine geringe Effizienz und deshalb erhöhte administrative Kosten. In der Zwei-Pfeiler-Struktur des EWR äussert sich dies vor allem in der verzögerten Übernahme von EU-Recht in das EWR-Abkommen. Diese ist meist nicht das Resultat bewusster Verzögerungen durch einzelne Vertragsparteien, sondern die Folge der Vielzahl an involvierten Akteuren und Verfahren und somit systemimmanent. Zudem verfügt das EFTA-Sekretariat oft nicht über die nötigen Kompetenzen bzw. den entsprechenden politischen Rückhalt in den EWR/EFTA-Staaten, um die Entscheidungsprozesse im EFTA-Pfeiler nicht nur zu koordinieren, sondern aktiv voranzutreiben. Aber auch im EU-Pfeiler ist die Behandlung von EWR-Angelegenheiten nicht immer effizient – sei es aufgrund eines fehlenden Interesses am EWR oder fehlender Kenntnisse über dessen Besonderheiten.

Massnahmen wie die Einführung des Fast-Track-Procedure konnten die Effizienz des EWR jüngst etwas erhöhen. Da das Fast-Track-Procedure aber nur auf ausgewählte Regulierungsbereiche angewendet wird, konnte das Problem der verzögerten Übernahme damit jedoch nicht gänzlich gelöst werden. Zudem kommt das Fast-Track-Procedure faktisch einem automatischen Regeltransfer von der EU zu den EWR/EFTA-Staaten gleich, was aus souveränitätspolitischer Sichtweise auch kritisch gesehen werden kann.

Weitere Herausforderungen: Effektivität und Eigenständigkeit

Institutionen müssen nicht nur effizient, sondern auch effektiv – also wirksam – sein. Hier stellt sich unter anderem die Frage nach der Verbindlichkeit der Handlungen und Entscheidungen der

EFTA-Organen. Die Tatsache, dass der Europäische Gerichtshof (EuGH) in seinen Urteilen regelmäßig auf Urteile des EFTA-Gerichtshofes hinweist, kann zweifelsohne als Anerkennung der Rechtsprechung des EFTA-Gerichtshofes gewertet werden. Nichtsdestotrotz ist angesichts des Machtungleichgewichts zwischen der EU und den EWR/EFTA-Staaten bei unterschiedlichen Auslegungen einer Rechtsfrage zwischen dem EuGH und dem EFTA-Gerichtshof davon auszugehen, dass letztendlich die Meinung des EuGH vorgehen wird. Diese Tatsache schwächt die Autorität des EFTA-Gerichtshofes nachhaltig, was sich gerade im immer wieder angespannten Verhältnis zwischen dem EFTA-Gerichtshof und dem norwegischen Höchstgericht zeigte. Aber auch mit Blick auf die liechtensteinischen Gerichte zeigte eine unveröffentlichte Umfrage aus dem Jahr 2013, dass fast über 40 Prozent der befragten Richterinnen und Richter einen direkten Rechtsweg zum EuGH im Sinne einer für den gesamten EWR-Raum verbindlichen Auslegung bevorzugen würden.

Der Blick zurück in die Anfangsjahre des EWR zeigt ferner, dass sich auch die ESA ihre Autorität gegenüber den EWR/EFTA-Staaten sowie der Europäischen Kommission erst erkämpfen musste. Ein Beispiel dafür ist die unilaterale Einführung einer Schwerkverkehrsabgabe durch Liechtenstein, welche die EU trotz eines laufenden Verfahrens bei der ESA im Rahmen des in Artikel 111 des EWR-Abkommens geregelten Streitbeilegungsverfahrens im Gemeinsamen EWR-Ausschuss behandeln wollte. Die Autorität und Glaubwürdigkeit der ESA ist im Zeitverlauf stetig gewachsen, weshalb ihre Zuständigkeiten weder von den EWR/EFTA-Staaten noch der Europäischen Kommission infrage gestellt werden. Dennoch sind die Tätigkeit und das Profil der ESA naturgemäß stark durch die Europäische Kommission und neuerdings auch die EU-Agenturen bestimmt. Entsprechend stellt sich die Frage, wie eigenständige die ESA tatsächlich agieren kann.

Schlussfolgerungen

Auf den ersten Blick überzeugt der EWR durch eine hohe institutionelle Stabilität. Vergleicht man den EWR mit anderen Integrationsmodellen wie beispielsweise den Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU, wirkt die institutionelle Zusammenarbeit zwischen der EU und den EWR/EFTA-Staaten zudem geradezu harmonisch. Schaut man aber genauer hin, zeigt sich, dass die Zwei-Pfeiler-Struktur die Vertragsparteien des EWR ständig vor neue Herausforderungen stellt. Diese gründen in den unterschiedlichen Präferenzen der EU und den EWR/EFTA-Staaten. Während die EWR/EFTA-Staaten eine politische Integration möglichst vermeiden wollen, möchte die EU die Integrität des EU-Rechts und die Autonomie ihrer Entscheidungsprozesse mit aller Konsequenz schützen.

Dieser Konflikt bestimmte bereits die Verhandlungen zum EWR-Abkommen und wirkt nun in der dynamischen Übernahme von neuem EU-Recht in das EWR-Abkommen weiter fort. Zugleich haben sich die EWR/EFTA-Staaten in der bestehenden institutionellen Struktur des EWR festgefahren. Statt echte Alternativen zur Zwei-Pfeiler-Struktur zu prüfen, versuchen die Vertragsparteien diese möglichst flexibel auszulegen. Diese Beobachtung deckt sich mit der Theorie der Pfadabhängigkeit, wonach die Kosten für den Austritt aus einem bestehenden Integrationsmodell mit der Zeit steigen. Eine Änderung dieser Politik ist nur im Zuge eines besonders einschneidenden Ereignisses denkbar.

Ob der Brexit sowie das institutionelle Abkommen zwischen der Schweiz und der EU solche Ereignisse markieren, gilt es abzuwarten. Die Praxis der Zwei-Pfeiler-Struktur des EWR bleibt also spannend.

Zitierhinweis

Frommelt, Christian (2019): Praxis der Zwei-Pfeiler-Struktur des EWR oder das Ringen um Stabilität. Blog. efta-studies.org.

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