

Literaturverweis:

Frommelt, Christian (2020): *Ist die EWR-Mitgliedschaft ein Souveränitätsgewinn? Über ein Narrativ und dessen aktuelle Bedeutung.* In: *Liechtensteinische Juristenzeitung (LJZ) 2020, H. 1.*

Kontakt:

Christian Frommelt, Liechtenstein-Institut, [christian.frommelt@liechtenstein-institut.li](mailto:christian.frommelt@liechtenstein-institut.li)

# Ist die EWR-Mitgliedschaft ein Souveränitätsgewinn?

Über ein Narrativ und dessen aktuelle Bedeutung

Bendern, März 2020

## 1. Einführung

In der öffentlichen und politischen Diskussion über den europäischen Integrationsprozess spielen Narrative eine wichtige Rolle. Ein Narrativ ist eine «sinnstiftende Erzählung, die Einfluss hat auf die Art, wie die Umwelt wahrgenommen wird»<sup>1</sup>. Gerade so komplexe Organisationen wie die Europäische Union (EU) und der Europäische Wirtschaftsraum (EWR) verlangen stark nach Narrativen, welche ihnen Bedeutung und damit Legitimität verleihen. Die Verwendung von strategischen Narrativen kann dabei Form und Inhalt politischer Entwicklung beeinflussen, indem diese ein Bild der Rolle des eigenen Landes in den internationalen Beziehungen vermitteln sowie eine Einschätzung der internationalen Ordnung insgesamt.<sup>2</sup>

Auch in der liechtensteinischen Europapolitik gibt es prägende Narrative. Ein Beispiel für ein solches Narrativ ist die Aussage, dass die Mitgliedschaft Liechtensteins im EWR die Souveränität Liechtensteins stärkte. Dieses Narrativ findet sich in diversen Reden und Interviews von liechtensteinischen Politikerinnen und Politikern.<sup>3</sup> Auch in der breiten Bevölkerung geniesst dieses Narrativ grosse Unterstützung. So stimmten in einer im November 2014 durchgeführten Umfrage über die EWR-Mitgliedschaft Liechtensteins<sup>4</sup> 54 Prozent der befragten liechtensteinischen Stimmberechtigten der Aussage zu, dass die EWR-Mitgliedschaft die Souveränität Liechtensteins gestärkt habe, während lediglich 25 Prozent der befragten Personen diese Aussage ablehnten. Aus Anlass des 25-Jahr-Jubiläums wurden Liechtensteinerinnen und Liechtensteiner im Februar 2020 erneut zu ihrer Einstellung zum EWR befragt.<sup>5</sup> Mit 56 Prozent lag die Zustimmung zur Aussage, dass die EWR-Mitgliedschaft für Liechtenstein ein Souveränitätsgewinn bedeutet habe, sogar leicht höher als fünf Jahre zuvor. Lediglich 11 Prozent der befragten Personen stimmten der Aussage nicht zu.

Bemerkenswert ist, dass das Narrativ des Souveränitätsgewinns explizit an die EWR-Mitgliedschaft gekoppelt ist und sich nicht generell auf die Teilnahme Liechtensteins am europäischen Integrationsprozess bezieht. So wurden die liechtensteinischen Stimmberechtigten im November 2014 auch gefragt, ob sie sich im Falle einer EU-Mitgliedschaft Liechtensteins davor fürchteten, dass Liechtenstein an Souveränität verlieren könnte. Über 60 Prozent der befragten Personen stimmten dieser Aussage zu. Die Deutung einer EU-Mitgliedschaft als Souveränitätsverlust für Liechtenstein wurde bei der jüngsten

---

<sup>1</sup> *Wikipedia*, Narrativ (Sozialwissenschaften), [https://de.wikipedia.org/wiki/Narrativ\\_\(Sozialwissenschaften\)](https://de.wikipedia.org/wiki/Narrativ_(Sozialwissenschaften)) (Stand 28.2.2020).

<sup>2</sup> Miskimmon, Strategische Narrative deutscher Europapolitik, *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 52/2015, S. 23.

<sup>3</sup> Siehe z. B. Klaus Tschüscher, «EWR ist eine riesige Erfolgsgeschichte», Interview mit der NZZ am Sonntag, 13.05.2012, sowie Aurelia Frick, «Wie gut ist der EWR wirklich?», Vortrag am Europa-Institut der Universität Zürich, 19.05.2016.

<sup>4</sup> *Frommelt*, 20 Jahre EWR-Abkommen: Wie stehen die Liechtensteinerinnen und Liechtensteiner heute zum EWR? Ergebnisse einer repräsentativen Umfrage, *LI Aktuell* 2/2015.

<sup>5</sup> *Frommelt*, 25 Jahre EWR-Abkommen, Einstellung der liechtensteinischen Bevölkerung zum EWR (i.Ersch.).

Umfrage von Februar 2020 bestätigt. So stimmten beispielsweise lediglich 17 Prozent der Liechtensteinerinnen und Liechtensteiner der Aussage zu, dass Liechtenstein durch eine EU-Mitgliedschaft mehr Einfluss in Europa gewinnen würde, während 59 Prozent der befragten Personen diese Aussage ablehnten.

Das Narrativ der EWR-Mitgliedschaft als Souveränitätsgewinn mag zwar weit verbreitet sein, es ist aber auch nicht ganz unbestritten. So hielt Regierungschef Adrian Hasler in seiner Eröffnungsrede zum Festakt «20 Jahre EWR» im Mai 2015 fest, dass Liechtenstein durch die EWR-Mitgliedschaft als Preis für den diskriminierungsfreien Marktzugang in die EU «Einschränkungen» in der «gesetzgeberischen Autonomie und somit beim souveränitätspolitischen Spielraum» in Kauf nehmen müsse.<sup>6</sup> Nicht nur von punktuellen Einschränkungen des souveränitätspolitischen Spielraums, sondern von einer «Erosion der demokratischen Rechte» sprach die Partei der Demokraten pro Liechtenstein (DpL) im Sommer 2019 in einem Zeitungsbeitrag.<sup>7</sup> Liechtenstein werde demnach «immer mehr [...] durch Brüssel fremdbestimmt» und damit von einer zu «Überregulierung» neigenden EU.<sup>8</sup>

Dieser Beitrag untersucht deshalb in gebotener Kürze, wie sich die EWR-Mitgliedschaft Liechtensteins auf dessen Souveränität ausgewirkt hat und welche Rolle dem Narrativ des Souveränitätsgewinns in der liechtensteinischen Europapolitik zukommt. Dabei wird aufgezeigt, dass die Deutung der EWR-Mitgliedschaft als Souveränitätsgewinn durchaus zutreffend ist. Dafür sprechen insbesondere die durch die EWR-Mitgliedschaft erzielte gleichberechtigte Vertretung Liechtensteins in den Institutionen des EWR/EFTA-Pfeilers, die Streuung der wirtschaftlichen und politischen Abhängigkeiten durch die parallele Mitgliedschaft in der Zollunion mit der Schweiz und im EWR sowie die durch die EWR-Mitgliedschaft geförderte Professionalisierung der Verwaltung und der Exekutive insgesamt. Im Beitrag wird aber auch argumentiert, dass ein solcher Souveränitätsgewinn sich nicht exklusiv auf die EWR-Mitgliedschaft beschränkt, sondern aus der aktiven Teilnahme Liechtensteins am europäischen Integrationsprozess resultiert. Entsprechend kann das Narrativ des Souveränitätsgewinns nicht im Sinne einer Abgrenzung von EU- und EWR-Mitgliedschaft ausgelegt werden.

Dieser Beitrag gliedert sich wie folgt: Nach diesen einleitenden Bemerkungen wird im zweiten Kapitel der Begriff der Souveränität und dessen unterschiedliche Verwendung über Zeit und nach Disziplin erläutert. Daran anknüpfend werden die Prinzipien, Prozesse und Institutionen des EWR dem im vorigen Kapitel präsentierten Souveränitätsbegriff gegenübergestellt. Kapitel 4 thematisiert das Rechtsetzungsverfahren im EWR, während sich Kapitel 5 mit dem Konflikt zwischen Homogenität und Differenzierung auseinandersetzt. In Kapitel 6 erfolgt eine Einordnung der Auswirkungen des EWR auf die Souveränität Liechtensteins. Kapitel 7 schliesst den Beitrag mit dem Verweis auf die immer noch dominante Stellung, aber diffuse Verwendung des Souveränitätsbegriffs in der europapolitischen Debatte und stellt sich der Frage, was dies für die künftige Europapolitik Liechtensteins bedeuten könnte.

## 2. Der Souveränitätsbegriff

Wohl kaum ein politischer und völkerrechtlicher Begriff ist in der breiten Öffentlichkeit so bekannt wie der Begriff der Souveränität. Dennoch lässt sich der Begriff nur sehr schwer fassen. Im Allgemeinen versteht man unter Souveränität den nach innen und aussen konstituierenden Herrschaftsanspruch eines Staates. Dieser macht den territorial definierten Staat zu einem in seinem Handeln unabhängigen, gegenüber anderen Staaten prinzipiell gleichen und freien Subjekt wie auch zum wesentlichen Akteur im internationalen System.<sup>9</sup> Historisch hat sich der «Souveränitätsbegriff nach innen um demokratische Legitimation, Partizipation und inhaltliche Auflagen (z. B. Pflicht zur Sozialstaatlichkeit,

---

<sup>6</sup> Hasler, Eröffnungsrede Festakt 20 Jahre EWR am 11.5.2015.

<sup>7</sup> *Lie-Zeit*, Nr. 77, August 2019, S. 28.

<sup>8</sup> Fn. 7.

<sup>9</sup> Seidelmann, Souveränität, in: *Nohlen/Schultze* (Hrsg.), *Lexikon der Politikwissenschaft*, 2004, S. 867.

Rechtsstaatlichkeit) » stetig erweitert.<sup>10</sup> Zugleich wurde der Begriff nach aussen durch das an Bedeutung gewinnende Völkerrecht und andere Quellen des internationalen Rechts ergänzt.

Der Souveränitätsbegriff gilt in den internationalen Beziehungen heute vielerorts als «ordnungs- wie realpolitisch überholt»<sup>11</sup> Die Kritik am Souveränitätsbegriff lässt sich vor allem an den beiden Grössen «Gleichheit» und «Unabhängigkeit» festmachen. So kann der Grundsatz der Staatengleichheit nicht darüber hinwegtäuschen, dass die aussenpolitische und wirtschaftliche Macht der Staaten ungleich ist. Ein weiteres Faktum ist, dass internationale Verflechtungen und Abhängigkeiten oftmals transnationale Lösungen verlangen, womit die nationalstaatliche Handlungsfähigkeit relativiert wird. So geht gerade im europäischen Kontext mit der Stärkung der transnationalen Steuerungsfähigkeit und Gestaltungsmacht oftmals eine Teilung der nationalstaatlichen Souveränität einher, indem Entscheidungen aus Gründen der Effizienz nicht länger einstimmig, sondern nach jeweils zu bestimmenden Mehrheitsanforderungen erfolgen.

Auf den ersten Blick scheint somit der moderne, in seiner eigenen politischen Gestaltungsmacht stark eingeschränkte und durchsetzungsschwach gewordene Staat längst nicht mehr souverän. Allerdings lässt sich auch argumentieren, dass es sich «bei dem Begriff der Souveränität um einen funktionalen Begriff»<sup>12</sup> handelt, dessen Aufgabe und Bedeutung immer im zeitgenössischen Kontext zu betrachten sind. Ähnliches konstatierte das Bundesverfassungsgericht Deutschlands in seinem berühmten «Lissabon-Urteil» aus dem Jahr 2009, indem es in Anlehnung an das deutsche Grundgesetz Souveränität als «völkerrechtlich geordnete und gebundene Freiheit» interpretiert und sich explizit «von einer selbstgenügsamen und selbtherrlichen Vorstellung souveräner Staatlichkeit» des westfälischen Systems distanziert.<sup>13</sup>

Obwohl das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil eine gewisse Wandlung des Souveränitätskonzepts feststellt, bleibt die eigentliche Substanz der Souveränität jedoch seiner Auffassung nach erhalten. Die Souveränität finde demnach stets in der «Unabhängigkeit von fremdem Willen» seine «konstitutionellen Grundlagen».<sup>14</sup> Zentrales Prinzip sei dabei der Grundsatz der «Kompetenz-Kompetenz» der Mitgliedstaaten als «Herren der Verträge»<sup>15</sup> und deren Recht, Verträge zu kündigen und aus internationalen Organisationen austreten zu können.<sup>16</sup>

Während das Bundesverfassungsgericht den Begriff der Souveränität noch deutlich von dem Begriff der Autonomie abgrenzt, suchen andere Autorinnen und Autoren explizit eine Vermengung der beiden Begriffe Autonomie und Souveränität. Gstöhl definiert Autonomie als die Fähigkeit, die gesetzten Ziele nationaler Politik tatsächlich zu erreichen.<sup>17</sup> Autonomie ist also nichts anderes als die effektive Handlungsfähigkeit eines Staates. Zugleich differenziert Gstöhl zwischen der formellen, völkerrechtlichen Souveränität und einer operationellen Souveränität. Bei Letzterer handelt es sich um einen relativen Begriff, «definiert als die rechtliche Handlungsfreiheit (d. h. Kompetenzen in der Rechtsetzung, Rechtsumsetzung und Rechtsdurchsetzung) eines Staates, welche durch internationale Abkommen beschränkt werden kann».<sup>18</sup>

Die legislative Souveränität – also die Kompetenz der Rechtsetzung – ist dann eingeschränkt, wenn eine Institution ausserhalb eines Staats bzw. über einem Staat die Kompetenz besitzt, innerhalb des

---

<sup>10</sup> Hillgruber, Die Souveränität der Staaten: Grundlage und Geltungsbedingung des Völkerrechts, *Der Staat*, 53/3, 2014, S. 486.

<sup>11</sup> Seidelmann, Souveränität, in *Woyke* (Hrsg.), *Handwörterbuch Internationale Politik*, 2007, S. 395.

<sup>12</sup> Schuppert, Souveränität – Überholter Begriff, wandlungsfähiges Konzept oder «born 1576, but still going strong»? in: *Stein/Buchstein/Offe* (Hrsg.), *Souveränität, Recht, Moral. Die Grundlagen politischer Gemeinschaft*, 2007, S. 252.

<sup>13</sup> *BVerfG* 30.06.2009, 2BvE 2/08 ua = *EuGRZ* 2009, 339 ff.

<sup>14</sup> Fn. 12.

<sup>15</sup> Fn. 13.

<sup>16</sup> Fn. 10.

<sup>17</sup> *Gstöhl*, Flexible Integration für Kleinstaaten? Liechtenstein und die Europäische Union, *LPS* Bd. 33, 2001, S. 18ff.

<sup>18</sup> Fn. 17, S. 18.

entsprechenden Staates Recht zu setzen.<sup>19</sup> Die gerichtliche Souveränität wiederum ist eingeschränkt, wenn ein übergeordneter Gerichtshof für die nationalen Gerichte verbindliche Urteile sprechen kann. Die exekutive Souveränität schliesslich ist eingeschränkt, wenn eine überstaatliche Behörde Entscheidungen erlassen kann, welche für nationale Organe bindend sind. Gerade das supranationale EU-Recht wirkt auf allen genannten Ebenen. Folglich steht ausser Frage, dass eine EU-Mitgliedschaft die operationelle Souveränität ihrer Mitgliedstaaten substantiell einschränkt.

Ein Verlust operationeller Souveränität kann aber durch die Mitbestimmung an transnationalen Entscheidungsprozessen ausgeglichen werden. Die Mitbestimmung wird umso wichtiger, je stärker die Interdependenz eines Staates gegenüber einem Regime ist. Anders ausgedrückt, je stärker ein Staat von der Problemlösungskapazität eines Regimes abhängt, umso wichtiger wird die direkte Mitwirkung an der Problemlösung. Dadurch lässt sich auch das vermeintliche Paradoxon auflösen, dass ein Souveränitätsverzicht zu einem Souveränitätsgewinn führen kann, indem Einschränkungen der operationellen Souveränität gegen Mitbestimmung eingetauscht werden.<sup>20</sup>

Die parallele Verwendung der sich teils abgrenzenden, teils aber auch bedingenden Begriffe Souveränität, Autonomie und Interdependenz verwirrt meist mehr, als dass sie Klärung bringt. Studien zur öffentlichen Meinung in der EU verzichten deshalb meist gänzlich auf einen Definitionsversuch nationalstaatlicher Souveränität. Vielmehr wird es als gegeben erachtet, dass Personen, welche mehr nationale Kontrolle fordern und die nationale Identität bewahren wollen, in der Europäischen Integration einen Verlust nationalstaatlicher Souveränität sehen. Die Kritik an der Angemessenheit des Souveränitätsbegriffs kann deshalb auch nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Stärkung der supranationalen Kompetenzen der EU zu einer Politisierung der Europäischen Integration geführt hat. Die effizienzorientierte und funktionale Integrationslogik der letzten Jahrzehnte wird dabei immer stärker durch genuine gesellschaftliche Interessen an der Bewahrung der nationalen Identität und Selbstbestimmung unterminiert. Für die Analyse der Europäischen Integration ist der Begriff der Souveränität deshalb immer noch von zentraler Bedeutung – allerdings weniger als analytischer denn als perzipierter Begriff.

Auch zur Klärung der eingangs gestellten Frage, ob das Narrativ einer Stärkung der Souveränität Liechtensteins durch die EWR-Mitgliedschaft angemessen sei, ist das Begriffsverständnis von Souveränität nicht entscheidend. Dies hängt damit zusammen, dass die Rahmenbedingungen der liechtensteinischen Souveränitäts- und Europapolitik durch die Kleinststaatlichkeit und Historie Liechtensteins sehr spezifisch sind. Bevor diese Bedingungen dargestellt werden, wird in den nächsten beiden Kapiteln jedoch zuerst die grundsätzliche Stellung des Souveränitätsbegriffs im EWR beleuchtet.

### 3. Souveränität und EWR

Treiber der Verhandlungen über das EWR-Abkommen war der Wunsch der EFTA-Staaten nach einem gemeinsamen Wirtschaftsraum, der sowohl die EU- als auch die EFTA-Staaten umfasst.<sup>21</sup> Zwar verfügten die EFTA-Staaten bereits ab den 1970er-Jahren über bilaterale Freihandelsabkommen mit der EU sowie teils weitere sektorale Abkommen. Angesichts der von der EU geplanten Vollendung des Binnenmarktes fürchteten sich die EFTA-Staaten jedoch vor negativen wirtschaftlichen Externalitäten und einer politischen Marginalisierung.<sup>22</sup>

Gemeinsam war allen EFTA-Staaten, dass die Sorge über die Preisgabe der nationalstaatlichen Selbstbestimmung und der Wunsch nach der Wahrung der nationalen Identität die wirtschaftlichen Anreize europäischer Integration sowie Effizienzüberlegungen bisweilen in den Hintergrund rückten. Die Mo-

---

<sup>19</sup> Für die hier beschriebene Dreiteilung des Souveränitätsbegriffs siehe *Graver/Fossum, Squaring the Circle on Brexit – Could the Norway model work?*, 2018.

<sup>20</sup> Gstöhl, Souveränität und Abhängigkeit, Ein aussenpolitisches Konzept für Liechtenstein, in: *Liechtenstein-Institut* (Hrsg.), *Gestern – Heute – Morgen: Perspektiven auf Liechtenstein* (i. Ersch.).

<sup>21</sup> Rye, EFTA's quest for free trade in Western Europe (1960-92): Slow train coming, in: *EFTA Secretariat* (Ed.), *The European Economic Area. Past, present and future*. EFTA Bulletin July 2015.

<sup>22</sup> *Leuffen/Rittberger/Schimmelfennig, Differentiated Integration: Explaining Variation in the European Union*, 2013, S. 118.

tive hierfür unterscheiden sich je nach Staat, wobei in der Literatur Aspekten wie der nationalen Geschichte oder gewissen Spezifika des politischen Systems ein grosser Einfluss auf die nationale Haltung gegenüber Europa beigemessen wird.<sup>23</sup> Die Sorge über eine Preisgabe nationalstaatlicher Selbstbestimmung und Identität spiegelte sich auch in den Prioritäten der EFTA-Staaten für die Verhandlungen mit der EU wider. Kritische Punkte waren unter anderen der Geltungsbereich des künftigen Abkommens, der finanzielle Beitrag der EFTA-Staaten zum wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt der EU oder die Möglichkeit von permanenten Ausnahmen vom angestrebten gemeinsamen Rechtsbestand. Zudem sollte das angestrebte Abkommen mit der EU dem Grundsatz der intergouvernementalen Kooperation folgen.<sup>24</sup>

Als eine der grössten Herausforderungen kristallisierte sich rasch die Suche nach einem institutionellen Rahmen heraus. Die EFTA-Staaten wollten jegliche politische Integration vermeiden, die ihre Souveränität durch Mehrheitsentscheidungen oder durch die Einsetzung supranationaler Institutionen schwächen würde. Auch forderten die EFTA-Staaten ein Mitspracherecht bei der Entscheidungsfindung der EU für EWR-relevante Politiken. Im Unterschied dazu war die EU bestrebt, ein «Trittbrettfahren» und «Rosinenpicken» der EFTA-Staaten im Binnenmarkt zu verhindern. Mit den sogenannten Interlaken-Prinzipien stellte die EU klar, dass sie die Integrität ihrer Rechtsordnung und die Autonomie ihrer Entscheidungsprozesse mit aller Konsequenz schützen möchte.<sup>25</sup>

Die EU hatte sich in den Verhandlungen über den EWR weitgehend durchgesetzt.<sup>26</sup> So folgt das endgültige EWR-Abkommen einem globalen Ansatz, der alle vier Grundfreiheiten, das Wettbewerbsregime und verschiedene horizontale und flankierende Politiken umfasst. Die EFTA-Staaten mussten auch den *acquis communautaire* der EU als rechtliche Grundlage des EWR akzeptieren. Ausnahmen waren, wenn überhaupt, nur für einen begrenzten Zeitraum möglich. Zudem konnten sich die Vertragsparteien nicht auf einen gemeinsamen Entscheidungsmechanismus für EWR-Regeln einigen. Zwar können die EFTA-Staaten an gewissen Phasen des EU-Entscheidungsprozesses partizipieren, jedoch stets ohne Stimmrecht. Auch dient diese Teilnahme weniger der Einbringung der nationalen Interessen der EFTA-Staaten als der Steigerung der Effizienz mit Blick auf die nachgelagerte Übernahme des EWR-relevanten EU-Rechts in das EWR-Abkommen sowie – daran anknüpfend – deren Umsetzung in nationales Recht. Schliesslich erhielten die EFTA-Staaten kein Initiativrecht für neue EWR-Rechtsakte.

Gemäss Gstöhl folgt aus dem Verhandlungsergebnis «a substantial loss of <operational sovereignty> for the EFTA countries», ohne dass diesen im Gegenzug zufriedenstellende «voice opportunities» eingeräumt worden wären.<sup>27</sup> Dies mag ein Grund dafür gewesen sein, dass Finnland, Österreich und Schweden bereits ein Jahr nach dem Inkrafttreten des EWR-Abkommens der EU beitraten. In der politikwissenschaftlichen Literatur zum EWR wird die EWR-kritische Einschätzung mehrheitlich geteilt. So konstatiert z. B. Eriksen mit Blick auf die prominente Stellung des Homogenitätsprinzips im EWR, dass im EWR die Homogenität die Souveränität übertrumpfe («homogeneity trumps sovereignty»)<sup>28</sup>. An anderer Stelle wird der EWR als «legalisierte Hegemonie» («legalized hegemony»)<sup>29</sup>, als «semi-colonial»<sup>30</sup> und als «hierarchical setting, in which EEA EFTA members have subordinated themselves to

---

<sup>23</sup> Frommelt, In Search of Effective Differentiated Integration: Lessons from the European Economic Area (EEA), 2017.

<sup>24</sup> Gstöhl, EFTA and the European Economic Area or the Politics of Frustration, *Cooperation and Conflict* 29(4), 1994.

<sup>25</sup> De Clercq, Speech at the EC-EFTA Ministerial Meeting, Interlaken, 20.5.1987.

<sup>26</sup> Fn. 24, S. 355.

<sup>27</sup> Fn. 24, S. 333.

<sup>28</sup> Eriksen, Political differentiation and the problem of dominance: Segmentation and hegemony, *European Journal of Political Research*, 2018.

<sup>29</sup> Pederson, European Union and the EFTA countries: Enlargement and Integration, 1994, S. 70.

<sup>30</sup> Tovias, Exploring the «Pros» and «Cons» of Swiss and Norwegian Models of Relations with the European Union: What Can Israel Learn from the Experiences of These Two Countries?, *Cooperation and Conflict*, 41 (2), 2006.

«foreign rule» by the EU»<sup>31</sup> charakterisiert. Zugleich werden die EWR/EFTA-Staaten als «Fax-Demokratien» («fax democracy»)<sup>32</sup> bezeichnet und die Bürgerinnen und Bürger der EWR/EFTA-Staaten als «second-rate Europeans»<sup>33</sup>.

Diese wenig schmeichelhaften Umschreibungen des EWR stehen in einem eklatanten Widerspruch zur Wahrnehmung des EWR in den drei EWR/EFTA-Staaten Island, Liechtenstein und Norwegen. So zeigen Daten aus Meinungsumfragen, dass sowohl in Norwegen als auch in Liechtenstein mehr als zwei Drittel der Bevölkerung den EWR als ein gutes Abkommen erachten, während eine EU-Mitgliedschaft in beiden Staaten nur auf sehr wenig Unterstützung stösst.<sup>34</sup> Auch lässt sich in beiden Staaten feststellen, dass die Bevölkerung mit Blick auf die nationalen Interessen überzeugt ist, im EWR über mehr Spielraum zu verfügen, als dies in der EU der Fall wäre.<sup>35</sup>

Wie lässt sich dieser Widerspruch aus öffentlicher Wahrnehmung des EWR-Abkommens und dessen wissenschaftlicher Einordnung erklären? Zu diesem Zweck werden im folgenden Abschnitt die Institutionen und Prozesse des EWR genauer beleuchtet.

## 4. Rechtsetzung im EWR

Die Debatte über die Auswirkungen der EWR-Mitgliedschaft auf die Souveränität der EWR/EFTA-Staaten lässt sich am besten an der dem EWR innewohnenden Ambiguität festmachen. Das Ziel des EWR-Abkommens ist die Schaffung eines homogenen und dynamischen Wirtschaftsraums. Dies verpflichtet die EWR/EFTA-Staaten zu einer kontinuierlichen Übernahme des EWR-relevanten EU-Rechts. Diese Übernahme hat möglichst zeitnah nach der Verabschiedung des entsprechenden EU-Rechtsaktes durch die EU-Institutionen zu erfolgen. Ebenso soll die Übernahme vollständig erfolgen, das heisst, es sollen möglichst keine spezifischen Ausnahmen für einen einzelnen EWR/EFTA-Staat oder die EWR/EFTA-Staaten insgesamt eingeräumt werden. Die Homogenitätsverpflichtung beschränkt sich aber nicht nur auf die Übernahme, sondern erfasst auch die Umsetzung von EWR-Recht in nationales Recht sowie dessen Anwendung und Auslegung. Folglich erstreckt sich das Ziel der Homogenität über den ganzen Politikkreislauf des EWR.

Die Zielsetzung der Homogenität kann nicht darüber hinwegtäuschen, dass der institutionelle Rahmen des EWR auf zwei unterschiedlichen Pfeilern aufbaut, und dass den Institutionen im EFTA- und im EU-Pfeiler bisweilen unterschiedliche Integrationsprinzipien und -absichten zugrunde liegen. Eine Konsequenz hieraus waren die in Teilen bis heute andauernde Auseinandersetzung über allgemeine Grundsätze des EWR-Rechts. Hat das EWR unmittelbare Geltung? Hat es Vorrang gegenüber nationalem Recht? Kann ein EWR/EFTA-Staat für falsch umgesetztes EWR-Recht haften? Besteht eine Pflicht bei Rechtsfällen mit EWR-Bezug, den EFTA-Gerichtshof um ein Gutachten anzusuchen? Und sind dessen Gutachten verbindlich? Alle genannten Fragen sind unmittelbar mit der Debatte über die operationelle Souveränität der EWR/EFTA-Staaten als Mitglieder des EWR verknüpft. Von Interesse ist dabei nicht nur, wie stark der EWR die operationelle Souveränität der EWR/EFTA-Staaten einschränkt, sondern vor allem, wie stark sich die nachgewiesenen Einschränkungen im EWR von denjenigen eines EU-Mitgliedstaates unterscheiden und ob die Einschränkungen schon zu Beginn der EWR-Mitgliedschaft absehbar waren oder ein Resultat der dynamischen Homogenitätsverpflichtung sind.

---

<sup>31</sup> Lavenex/Lehmkuhl/Wichmann, Modes of External Governance: A Cross-national and Cross-sectoral Comparison, *Journal of European Public Policy*, 2009, 16(6), S. 818.

<sup>32</sup> Eliassen/Sitter, The Quiet European: Norway's Quasi-Membership of the European Union, Report 1/2004.

<sup>33</sup> Fn. 28.

<sup>34</sup> NUPI, Analyse: Holdninger til EØS-avtalen etter 25 år: Stor oppslutning, men lite kunnskap, 2019; Fn. 5.

<sup>35</sup> So sagen sechs von zehn befragten Personen in Norwegen, dass Norwegen im EWR mehr Spielraum habe als in der EU. In Liechtenstein sind nicht einmal zwei von zehn Personen der Meinung, dass Liechtenstein als EU-Mitglied an Einfluss in Europa gewinnen würde.

Da die genannten Fragen in der Literatur reichlich Beachtung fanden, werden sie in diesem Beitrag nicht weiter erörtert.<sup>36</sup> Basierend auf dem aktuellen Forschungsstand kann jedoch festhalten werden, dass sich die Homogenitätsverpflichtung – und damit das Streben nach einer möglichst reibungslos funktionierenden Zusammenarbeit – in den meisten Fällen gegen die Souveränitätsvorbehalte der EWR/EFTA-Staaten durchsetzte. Folglich sehen sich die EWR/EFTA-Staaten mit Blick auf die Rechtsauslegung und -anwendung innerhalb des Geltungsbereichs des EWR-Abkommens mit vergleichbaren Einschränkungen der operationellen Souveränität konfrontiert, wie wir sie aus der EU kennen.

Auch im Bereich der Rechtsetzung ist der EWR geprägt von einer gewissen souveränitätspolitischen Ambiguität. Eine eigentliche EWR-Rechtsetzung gibt es nicht: Zwar verpflichtet das EWR-Abkommen die EWR/EFTA-Staaten, kontinuierlich neues EWR-relevantes EU-Recht in das EWR-Abkommen zu übernehmen. Da die EWR/EFTA-Staaten aber beim Erlass des EWR-relevanten EU-Rechts über kein Stimmrecht verfügen, erscheint es auf den ersten Blick nicht angemessen, von einer eigenen EWR-Rechtsetzung zu sprechen. Andererseits gibt es sowohl innerhalb des EFTA-Pfeilers als auch in den einzelnen EWR/EFTA-Staaten unterschiedliche Verfahren, wie EWR-relevantes EU-Recht in das EWR-Abkommen übernommen werden kann. Auch können sich die Vertragsparteien im Rahmen des Übernahmeverfahrens auf EWR-spezifische Anpassungen und Ausnahmen zu einem EU-Rechtsakt einigen. Folglich lässt sich argumentieren, dass es sich beim Übernahmeverfahren um eine Art Rechtsetzung handelt. Für die Bewertung der Auswirkungen der EWR-Mitgliedschaft auf die operationelle Souveränität der EWR/EFTA-Staaten ist diese Unterscheidung durchaus relevant, da eine nach dem immer gleichen Verfahren ablaufende und damit stets zum gleichen Ergebnis führende Übernahme eine viel stärkere Einschränkung der operationellen Souveränität bedeuten würde als eine in der Dauer und im Umfang divergierende Übernahme.

Die zentralen Bestimmungen zur Übernahme von neuem EWR-relevantem EU-Recht in das EWR-Abkommen finden sich im Hauptteil des EWR-Abkommens. Diese Bestimmungen haben seit der Unterzeichnung des EWR-Abkommens im Jahr 1992 keine substantziellen Änderungen erfahren. Dennoch lassen sich im heutigen EWR-Abkommen verschiedene neue Entscheidungsverfahren und -regeln erkennen, die so im ursprünglichen Abkommen nicht vorgesehen waren. Dazu zählen insbesondere das im Jahr 2001 für Rechtsakte in den Bereichen Veterinärwesen und Pflanzenschutz eingeführte vereinfachte Verfahren («Simplified Procedure»)<sup>37</sup> sowie das im Jahr 2014 eingeführte Schnellverfahren («Fast-track Procedure»)<sup>38</sup> für Rechtsakte ohne sogenannte horizontale Herausforderungen. Das Ziel beider Verfahren ist eine Steigerung der Entscheidungseffizienz des EWR durch eine weitgehende Automatisierung der Rechtsübernahme. In der Konsequenz bedeutet dies aber auch, dass die operationelle Souveränität der EWR/EFTA-Staaten im Bereich der Rechtsetzung eingeschränkt wird.<sup>39</sup>

Das Simplified Procedure und das Fast-track Procedure tragen wesentlich zu einer effizienten Administration des EWR-Abkommens bei. In den allermeisten Bereichen des EWR-Abkommens gilt aber weiterhin das sogenannte Standardverfahren.<sup>40</sup> Dieses sieht vor, dass sich die EWR/EFTA-Staaten zuerst auf eine gemeinsame Position betreffend die Übernahme eines Rechtsaktes einigen und diese dann mit einer Stimme ('one voice') in den gemeinsamen EWR-Institutionen gegenüber der EU vertreten. Dieses Verfahren gibt faktisch jedem EWR/EFTA-Staat ein Veto-Recht gegen die Übernahme eines neuen EU-Rechtsaktes in das EWR-Abkommen. Des Weiteren sieht das Standardverfahren vor, dass jeder EWR/EFTA-Staat im Gemeinsamen EWR-Ausschuss einen Zustimmungsvorbehalt ('constitutional

---

<sup>36</sup> Siehe u. a. Baur, Unmittelbare Wirkung und Vorrang im EWR: Schutz einer abstrakten Souveränität der EFTA-Staaten oder konkreter Rechtsschutz für Bürger und Unternehmen?, *LJZ* 1/20 (i.Ersch.).

<sup>37</sup> *Beschluss des Gemeinsamen EWR-Ausschusses*, Nr. 101/2001; *EFTA-Sekretariat*, Simplified Procedure, <https://www.efta.int/legal-texts/eea/veterinary-acts-subject-to-simplified-procedures> (Stand 8.3.2020).

<sup>38</sup> *EFTA-Sekretariat*, Handbook on EEA EFTA procedures, 2016.

<sup>39</sup> Mit Blick auf das Fast-track Procedure gilt jedoch, dass die EWR/EFTA-Staaten letztlich selbst entscheiden können, welche Rechtsakte nach diesem Verfahren übernommen werden.

<sup>40</sup> Im Jahr 2015 wurden 51 Prozent der Rechtsakte im Standardverfahren übernommen, 37 Prozent nach dem Fast-track Procedure und 12 Prozent basierend auf dem Simplified Procedure, Fn. 24.

requirements') vorbringen kann, wonach der betreffende Beschluss des Gemeinsamen EWR-Ausschusses erst in Kraft tritt, wenn das nationale Parlament des jeweiligen EWR/EFTA-Staates diesem Beschluss zugestimmt hat.

Das Standardverfahren folgt dem Grundsatz der intergouvernementalen Zusammenarbeit und vermeidet somit eine Kompetenzübertragung von den EWR/EFTA-Staaten auf die supranationalen Institutionen. Aus Sicht der Governance-Forschung vollzieht sich das Standardverfahren jedoch in einem hierarchischen Setting, da eine allfällige Nicht-Übernahme eines EWR-relevanten EU-Rechtsaktes nicht ohne Konsequenz bliebe, sondern die von der Nicht-Übernahme betroffenen Teile des EWR-Abkommens suspendiert werden können. Da der Zugang zum EU-Binnenmarkt für die EWR/EFTA-Staaten viel wichtiger ist als für die EU die Teilnahme der EWR/EFTA-Staaten an ebendiesem, liegt dem EWR eine Machtasymmetrie zugunsten der EU zugrunde. Folglich stärkt das genannte hierarchische Setting bei der Übernahme von neuem EU-Recht in das EWR-Abkommen vor allem die EU.

Frommelt unterscheidet in Anlehnung an die Governance-Forschung in der EU<sup>41</sup> insgesamt fünf verschiedene Entscheidungsmechanismen.<sup>42</sup> Drei dieser fünf Mechanismen gehen über die rein intergouvernementale Zusammenarbeit hinaus, indem sie eine Kompetenzübertragung entweder auf die EFTA-Überwachungsbehörde oder auf eine EU-Institution bedingen. Ein Beispiel für Letzteres findet sich im Bereich der Luftverkehrssicherheit, wonach Entscheidungen der Europäischen Agentur für Flugsicherheit (EASA) sich direkt an die EWR/EFTA-Staaten richten können. Tabelle 1 listet die einzelnen Mechanismen auf. Die Einschränkungen der operationellen Souveränität der EWR/EFTA-Staaten sind bei der intergouvernementalen Zusammenarbeit ohne drohende Suspendierung am geringsten und bei der Delegation der Entscheidungshoheit an ein Organ im EU-Pfeiler am stärksten.

Tabelle 1: Entscheidungsmechanismen im EWR

Modus	Beispiel
Intergouvernementale Kooperation ohne drohende Suspendierung bei Nicht-Übernahme	Flankierende Politiken (Protokoll 31, EWRA)
Intergouvernementale Kooperation mit drohender Suspendierung bei Nicht-Übernahme	Standardverfahren
Delegation der Entscheidungshoheit an die EFTA-Überwachungsbehörde	Entscheidungen und Notifizierungen im Bereich des Emissionshandels (Anhang XX, EWRA)
Delegation der Entscheidungshoheit an die EFTA-Überwachungsbehörde basierend auf EU-Entwurf	Gewisse Entscheidungen im Rahmen des Europäischen System der Finanzaufsicht (Anhang IX, EWRA)
Delegation der Entscheidungshoheit an Organ im EU-Pfeiler	Simplified Procedure (Anhang I, EWRA), gewisse Entscheidungen EASA (Anhang XIII, EWRA)

Die verschiedenen Entscheidungsmechanismen zeigen, dass das in den Verhandlungen zum EWR-Abkommen für die EWR/EFTA-Staaten so wichtige Prinzip der intergouvernementalen Zusammenarbeit zwischenzeitlich mehrfach durchbrochen wurde. Für die EWR/EFTA-Staaten waren neue Entscheidungsmechanismen eine Notwendigkeit, um die Funktionsfähigkeit des EWR-Abkommens zu sichern. Die Vorgaben hierfür orientierten sich in den meisten Fällen unmittelbar an dem in das EWR-Abkommen zu übernehmenden EU-Recht. Die neuen Entscheidungsmechanismen sind bisweilen aber durchaus im Interesse der EWR/EFTA-Staaten, konnte so doch ein kostspieliger Aufbau eigener Institutionen

<sup>41</sup> Börzel, Mind the gap! European integration between level and scope, *Journal of European Public Policy*, 2005, 12(2).

<sup>42</sup> Frommelt, The institutional framework of the European Economic Area: A flexible but highly complex two-pillar system, in: *Gstöhl/Phinnemore* (eds.), *The Proliferation of Privileged Partnerships between the European Union and its Neighbours*, 2019, S. 56–58.

vermieden werden. Auch handelt es sich meist um sehr technische und deshalb souveränitätspolitisch wenig relevante Bereiche.

Mit Blick auf die diesem Beitrag zugrunde liegende Fragestellung nach dem Ausmass der Einschränkungen der operationellen Souveränität der EWR/EFTA-Staaten durch die EWR-Mitgliedschaft lässt sich festhalten, dass die Einschränkungen im Zeitverlauf zugenommen haben. Nichtsdestotrotz bleibt die Abkehr vom Prinzip der intergouvernementalen Zusammenarbeit im EWR die Ausnahme.

Im folgenden Kapitel wird die Verflechtung zwischen den Verfahren zur Übernahme von EU-Recht in das EWR-Abkommen und den Mitwirkungsmöglichkeiten der EWR/EFTA-Staaten am EU-Entscheidungsprozess thematisiert. Auch wird dargestellt, welchen Spielraum die EWR/EFTA-Staaten bei der Übernahme von EWR-relevantem EU-Recht tatsächlich haben.

## 5. Zwischen Homogenität und Differenzierung

Die EWR/EFTA-Staaten sind durch das sogenannte Decision-Shaping in den Rechtsetzungsprozess der EU eingebunden. Decision-Shaping beschreibt «the process of contributing to and influencing policy proposals up until they are formally adopted».<sup>43</sup> Tatsächlich handelt es sich aber – mit Ausnahme der Komitologie – eher um ein Policy-Shaping als um Decision-Shaping, da sich die Mitwirkung der EWR/EFTA-Staaten auf die frühe Entstehungsphase eines Rechtsaktes beschränkt und nicht die Beeinflussung einer konkreten Entscheidung. So können die EWR/EFTA-Staaten zwar in den Ausschüssen und Arbeitsgruppen der Europäischen Kommission mitwirken, nicht aber bei der eigentlichen Rechtsetzung der EU durch den Rat und das Europäische Parlament. Auch verfügen die EWR/EFTA-Staaten in EU-Ausschüssen über kein Stimmrecht.

Aus souveränitätstheoretischer Sicht taugt das Decision-Shaping nicht zur Kompensation von etwelchen Einschränkungen der operationellen Souveränität. Zwar können die EWR/EFTA-Staaten durchaus mit ihrer Expertise auf die Entstehung und Ausgestaltung eines EU-Rechtsaktes einwirken. Eine systematische Einflussnahme entlang spezifischer nationaler wirtschaftlicher und regulatorischer Interessen erscheint jedoch wenig realistisch. Stattdessen dient das Decision-Shaping vor allem der Effizienz des EWR-Abkommens, indem es den EWR/EFTA-Staaten erlaubt, den Übernahmeprozess frühzeitig vorzubereiten und auch die nötige Expertise für eine schnelle und korrekte Umsetzung schafft. Mit Blick auf die gesetzgeberische Souveränität der EWR/EFTA-Staaten zeigt sich zudem, dass je stärker die EWR/EFTA-Staaten in das Rechtsetzungsverfahren der EU eingebunden sind, desto stärker automatisiert ist das Übernahmeverfahren des EWR.<sup>44</sup>

Die starke Stellung des Homogenitätsprinzips im EWR, die verschiedenen Durchbrechungen des Prinzips der intergouvernementalen Zusammenarbeit und die souveränitätspolitisch geringe Relevanz des Decision-Shaping stützten die in Kapitel 3 aufgeführte kritische Darstellung des EWR in der Fachliteratur. Allerdings wird dabei oft vergessen, dass das Übernahmeverfahren keinem Automatismus folgt, sondern den EWR/EFTA-Staaten einen gewissen Handlungsspielraum lässt. Ein Beispiel hierfür ist die verzögerte Übernahme von neuem EWR-relevantem EU-Recht in das EWR-Abkommen.<sup>45</sup> Diese Verzögerung ist in Teilen der komplexen Struktur des EWR-Abkommens geschuldet und damit systemimmanent. In Teilen ist sie aber auch bedingt durch die nationalen Präferenzen der EWR/EFTA-Staaten und somit Ausdruck nationaler Autonomie. Auch verfügen die EWR/EFTA-Staaten innerhalb des Geltungsbereichs des EWR-Abkommens über mehr Ausnahmen als die EU-Staaten. Dies gilt insbesondere – aber nicht nur – für die beiden kleinen EWR/EFTA-Staaten Island und Liechtenstein.<sup>46</sup>

---

<sup>43</sup> EFTA-Sekretariat, EEA Decision Shaping, EFTA-Bulletin (2009).

<sup>44</sup> Frommelt, Decision Shaping and Decision-Making – How much influence do the EEA EFTA States have on EEA rules? Konferenzpapier, 2019.

<sup>45</sup> Fn. 23. Nur 16 Prozent der im Zeitraum 1994 bis 2015 übernommenen EU-Verordnungen und -Richtlinien hatten dasselbe Compliance-Date in der EU und den EWR/EFTA-Staaten.

<sup>46</sup> Fn. 23. Im März 2017 war Liechtenstein gemäss Implementationsdatenbank der EFTA-Überwachungsbehörde von der Umsetzung von 40 Prozent der in das EWR-Abkommen übernommenen Rechtsakte befreit. Norwegen hatte 5 Prozent der Rechtsakte nicht umzusetzen und Island 16 Prozent.

Eine Erklärung für diesen erhöhten Spielraum ist, dass Verzögerungen durch die EWR/EFTA-Staaten ebenso wie befristete und dauerhafte Ausnahmen aufgrund der geringen Grösse der EWR/EFTA-Staaten keine negativen Auswirkungen auf die Funktionsweise des Europäischen Binnenmarkts als Ganzes haben. Eine weitere Erklärung ist, dass die EU weitgehend als ein Konsenssystem funktioniert, weshalb die EU nur in wenigen Fällen ihre Macht gegenüber den EWR/EFTA-Staaten tatsächlich ausnützt und damit im Verhältnis zu den EWR/EFTA-Staaten auch nicht als Hegemon agiert.

Gerade in Norwegen wurde deshalb in den vergangenen Jahren zunehmend von einem «Room for Manoeuvre» gesprochen, welchen die EWR/EFTA-Staaten bei der Umsetzung und Anwendung des EWR-Abkommens besitzen, ohne diesen jedoch genauer zu umschreiben.<sup>47</sup> Die Idee eines gewissen Spielraums basiert einerseits darauf, dass EU-Recht allen Staaten – also den EU- und den EWR/EFTA-Staaten – eine gewisse Flexibilität einräumt. So definiert z. B. eine Richtlinie nur das Ziel, lässt aber den Mitgliedstaaten die Wahl, wie sie dieses Ziel erreichen wollen.

Der «Room for Manoeuvre» der EWR/EFTA-Staaten soll jedoch darüber hinaus reichen. Grund hierfür ist, dass der EWR zwar die Homogenität zum Ziel hat, der eigentliche Zweck des EWR aber in der Verwaltung unterschiedlicher Integrationspräferenzen und -prinzipien zu sehen ist. Dieser Konflikt aus Ziel und Zweck ist im EWR systemimmanent. In der Tat kann hieraus ein gewisser Spielraum abgeleitet werden, welcher sich jedoch nicht messen lässt und in den vergangenen Jahren durch die oft stark verzögerte Übernahme und diverse institutionelle Sonderregelungen bereits mehr als ausgereizt wurde. Mit Blick auf die Bewertung der souveränitätspolitischen Auswirkungen ist der Konflikt aus Homogenität und Differenzierung jedoch durchaus relevant. Dass der Spielraum für jegliche Art der Differenzierung aufgrund der dominanten Stellung der Homogenität gering ist, schränkt die operationelle Souveränität der EWR/EFTA-Staaten ein. Dass es aber in einzelnen Phasen des Politikkreislaufes überhaupt einen gewissen Spielraum gibt und dieser aufgrund der grundlegenden Verortung des EWR als ein Modell externer Differenzierung in gewissen Fällen auch über den Spielraum der EU-Staaten hinausreichen mag, stärkt demgegenüber die operationelle Souveränität der EWR/EFTA-Staaten. Allerdings sollte die Reichweite eines solchen Spielraums nicht überschätzt werden und stets vor dem Hintergrund der fehlenden Entscheidungsmacht der EWR/EFTA-Staaten im EU-Entscheidungsprozess gesehen werden. Im Ergebnis bleibt der EWR somit – wenig überraschend – ambig.

Im folgenden Kapitel werden abschliessend Überlegungen zum Narrativ des Souveränitätsgewinns präsentiert.

## 6. Das liechtensteinische Narrativ des Souveränitätsgewinns

1920 lehnte der Völkerbund das Aufnahmegesuch Liechtensteins unter anderem mit Verweis auf die sehr kleine Fläche Liechtensteins und dessen geringe Bevölkerung ab.<sup>48</sup> Ein weiterer Grund für die Ablehnung war das Fehlen einer Armee. Auch wurde argumentiert, dass Liechtenstein aufgrund der Delegation von Hoheitsrechten an andere Staaten nicht in der Lage sei, alle Verpflichtungen eines Völkerbundmitglieds zu erfüllen. Trotz der verwehrt Aufnahme in den Völkerbund anerkannte dieser die volle Souveränität Liechtensteins, womit zumindest ein Teilziel Liechtensteins erfüllt wurde. Unmittelbar nach dem Ersten Weltkrieg stand für Liechtenstein ohnehin die Stärkung der Wirtschaft und nicht die Aussenpolitik im Vordergrund. Dies änderte sich erst in den späten 1960er-Jahren. Fortan war Liechtenstein sehr bemüht um Anerkennung seiner Souveränität durch die Mitgliedschaft in internationalen Organisationen und Abkommen. Hierzu zählten insbesondere die Mitgliedschaft Liechtensteins beim Statut des Internationalen Gerichtshofes (1950), bei der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE, 1973), im Europarat (1978), bei den Vereinten Nationen (UNO, 1990),

---

<sup>47</sup> Siehe für die prominente (aber kritische) Verwendung des Begriffs jüngst *Fredriksen*, *The Rule of Law in a European Economic Area with National «Room for Manoeuvre»*, *verfassungsblog.de*, 2019, und *Graver*, *The Impossibility of Upholding the Rule of Law When You Don't Know the Rules of the Law*, *verfassungsblog.de*, 2019.

<sup>48</sup> *Quaderer*, *Bewegte Zeiten*, 2014, Bd. 3, 41–43.

der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA, 1991), der Welthandelsorganisation (WTO, 1995) und eben auch im EWR (1995).

Welche grosse Bedeutung der Souveränität in der liechtensteinischen Aussenpolitik beigemessen wird, zeigt sich in den verschiedenen aussenpolitischen Berichten, welche Liechtenstein in den vergangenen beiden Jahrzehnten veröffentlichte. So hält der Bericht über die Ziele und Prioritäten der liechtensteinischen Aussenpolitik aus dem Jahr 2007 fest: «Die Erhaltung der Souveränität Liechtensteins ist weiterhin ein wesentliches Element der Aussenpolitik. Insofern mag sich Liechtenstein von anderen (grösseren) Staaten unterscheiden, die ihre Souveränitätspolitik nicht so deutlich in den Vordergrund stellen.»<sup>49</sup>

Auch im Bericht über die Prioritäten der liechtensteinischen Aussenpolitik aus dem Jahr 2012 wird die «Bewahrung der Souveränität und Unabhängigkeit» als das «vorrangige Ziel der Aussenpolitik» postuliert.<sup>50</sup>

Etwas weniger prominent fällt die Würdigung der Souveränitätspolitik im jüngsten Bericht über die Ziele und Prioritäten der liechtensteinischen Aussenpolitik aus dem Jahr 2019 aus. Nichtsdestotrotz wird der Souveränitätspolitik weiterhin eine bedeutende Stellung in der Aussenpolitik zugesprochen. Die Souveränität Liechtensteins wird dabei vor allem im Kontext des multilateralen Engagements Liechtensteins thematisiert. Demnach stärken «ausgewählte Mitgliedschaften in internationalen Organisationen [...] die Souveränität und die Zusammenarbeit».<sup>51</sup> Auch verleihen sie «Liechtenstein eine Stimme und damit ein eigenständiges Profil in der Staatengemeinschaft.»<sup>52</sup>

Die gestärkte internationale Anerkennung der Souveränität Liechtensteins im Zuge der EWR-Mitgliedschaft, der gleichberechtigte Zugang Liechtensteins zu den EFTA-Institutionen, der rechtlich abgesicherte Zugang zum EU-Binnenmarkt sowie der aus der EWR-Mitgliedschaft resultierende verstärkte bilaterale Austausch mit den EU- und EFTA-Staaten sind zweifelsohne wichtige Gründe für die Wahrnehmung des EWR als Souveränitätsgewinn. Die Auswirkungen des EWR auf die Souveränität Liechtensteins reichen aber noch deutlich weiter, womit sich die EWR-Mitgliedschaft auch von der Mitgliedschaft Liechtensteins in anderen internationalen Organisationen und Abkommen unterscheidet. Ein Beispiel hierfür ist die durch die EWR-Mitgliedschaft erfolgte Verringerung der wirtschaftlichen und politischen Abhängigkeit von der Regionalunion mit der Schweiz.<sup>53</sup> Zwar ist Liechtenstein weiterhin in hohem Masse von guten Beziehungen zur Schweiz abhängig, durch die parallele Existenz der Regionalunion Liechtenstein–Schweiz und des EWR konnte Liechtenstein jedoch eine Streuung seiner politischen und wirtschaftlichen Abhängigkeiten bewirken.

Ein weiterer Aspekt ist die Stärkung einer eigenständigen Rechtsordnung.<sup>54</sup> Mit der EWR-Mitgliedschaft hat sich die Anzahl der in Liechtenstein jährlich publizierten Landesgesetzblätter schlagartig erhöht. Wurden im Jahr 1994 noch lediglich 86 Landesgesetzblätter publiziert, waren es im Folgejahr bereits 233 Landesgesetzblätter. Etliche Themengebiete wurden nach dem EWR-Beitritt erstmals eigenständig im liechtensteinischen Recht geregelt. Eine eigenständige, thematisch differenzierte und umfassende Rechtsordnung ist ein wesentliches Merkmal eines modernen, souveränen Staates.

Eng verflochten mit der Stärkung der eigenen Rechtsordnung war der Ausbau der Landesverwaltung. Gerade in den 1990er-Jahren nahm die Anzahl der Beschäftigten in der Landesverwaltung stark zu, was sich direkt auf die EWR-Mitgliedschaft zurückführen lässt. Die politikwissenschaftliche Literatur verbindet mit der Europäisierung nationaler Verwaltungen aber nicht nur einen personellen Ausbau,

---

<sup>49</sup> *Regierung*, Ziele und Prioritäten der Aussenpolitik, 2007, S. 19.

<sup>50</sup> *Regierung*, Prioritäten der liechtensteinischen Aussenpolitik, 2012, S. 7.

<sup>51</sup> *Regierung*, Ziele und Prioritäten der Aussenpolitik, 2019, S. 13.

<sup>52</sup> Fn. 51, S. 13.

<sup>53</sup> *Frommelt/Baur*, Auswirkungen der Beziehungen Schweiz–EU auf den EWR und die Regionalunion Schweiz–Liechtenstein, Foliensatz, 2019.

<sup>54</sup> *Frommelt*, Europäisierung der liechtensteinischen Rechtsordnung, Arbeitspapiere Liechtenstein-Institut 28, 2011.

sondern auch ein erhöhtes Know-how durch eine gestiegene Spezialisierung sowie den steten internationalen Austausch.<sup>55</sup> Auch in Liechtenstein ist davon auszugehen, dass die EWR-Mitgliedschaft zu einer Qualitätssteigerung in der Erfüllung von Verwaltungsaufgaben wie der Vorbereitung der Rechtsetzung sowie der Kontrolle der Rechtsanwendung geführt hat. Aus souveränitätspolitischer Sicht ist eine funktionierende Verwaltung gleichermaßen wichtig für die Souveränität nach innen und nach aussen.

Schliesslich hat die EWR-Mitgliedschaft Liechtenstein die Möglichkeit gegeben, seine Fähigkeit zur korrekten Umsetzung internationaler Verpflichtungen unter Beweis zu stellen. Vor dem Hintergrund der lange Zeit bestehenden Zweifel an der internationalen Handlungsfähigkeit von Kleinststaaten bot die EWR-Mitgliedschaft Liechtenstein eine einzigartige Gelegenheit, seine Fähigkeiten zu beweisen. Auch dies hat die Souveränität Liechtensteins nachhaltig gestärkt.

Das Narrativ der EWR-Mitgliedschaft als Souveränitätsgewinn ist also durchaus berechtigt. Allerdings gilt dies nur aufgrund der besonderen Rahmenbedingungen Liechtensteins, welche sich aus der Kleinststaatlichkeit Liechtensteins und der historisch gewachsenen Abhängigkeit Liechtensteins von der Schweiz ergeben. Ohne diese besonderen Rahmenbedingungen wäre es wohl verfehlt, im Zusammenhang mit dem EWR von einem Souveränitätsgewinn zu sprechen. Der EWR mag zwar weitgehend dem Prinzip der intergouvernementalen Zusammenarbeit folgen und den EWR/EFTA-Staaten in gewissen Bereichen einen im Vergleich zu den EU-Mitgliedstaaten erhöhten Handlungsspielraum zugestehen. Dennoch erfolgten mit der EWR-Mitgliedschaft zahlreiche Einschränkungen der operationellen Souveränität, welche im Unterschied zur EU wenig transparent sind und vor allem nicht durch eine Mitentscheidungskompetenz ausgeglichen werden. Umso mehr überrascht es, dass das Narrativ des Souveränitätsgewinns in der Wahrnehmung der Bevölkerung Liechtensteins explizit an die EWR-Mitgliedschaft gekoppelt ist und sich nicht allgemein auf die aktive Teilnahme Liechtensteins am europäischen Integrationsprozess erstreckt.

## 7. Schluss

Das Narrativ des EWR als Souveränitätsgewinn hat wesentlich zur grossen Unterstützung des EWR in Liechtenstein und dessen geringen Politisierung beigetragen. Damit wirkte sich das Narrativ auch positiv auf die Funktionsweise des EWR insgesamt aus. Die vergangenen 25 Jahre EWR-Abkommen können zweifelsohne als Erfolg bezeichnet werden. Aus heutiger Sicht spricht auch wenig gegen eine erfolgreiche Fortsetzung der EWR-Mitgliedschaft. Andererseits kann der EWR nicht losgelöst von der Dynamik des europäischen Integrationsprozesses betrachtet werden, welcher sich in den vergangenen Jahren wiederholt im Krisenmodus befand. Zum Schluss dieses Beitrags soll deshalb ein kurzer und bewusst kritischer Ausblick gewagt werden. Die vier folgenden «Szenarien» sind dabei nicht als Vorhersagen zu verstehen, sondern sollen dafür sensibilisieren, dass die Zukunft des EWR längst nicht in Stein gemeisselt ist.<sup>56</sup>

Ein erstes Szenario geht davon aus, dass die Politisierung des EWR-relevanten EU-Rechts in den EWR/EFTA-Staaten in den kommenden Jahren zunehmen wird. Bereits in den vergangenen Jahren gab es wiederholt Rechtsakte, wie z. B. das Energiepaket in Island, die Postrichtlinie in Norwegen oder die Datenschutzgrundverordnung in Liechtenstein, deren Übernahme in das EWR-Abkommen aus verschiedenen Gründen auf nationaler Ebene kontrovers diskutiert wurde. Die EU wird sich in den kommenden Jahren wohl weniger auf technische Regulierung konzentrieren, sondern unter den Überbegriffen «soziales Europa» und «Grüner Deal» Politiken verabschieden, die die Bürgerinnen und Bürger der EU unmittelbar betreffen. Da diese Politiken in Teilen EWR-relevant sein werden, steigt das Risiko,

---

<sup>55</sup> Frommelt, Liechtenstein's tailor-made arrangements in the EEA: A small state's creative solutions in European integration, in: *Wolf* (Hrsg.): *State size matters. Politik und Recht im Kontext von Kleinststaatlichkeit und Monarchie*, 2016.

<sup>56</sup> Siehe hierzu etwas ausführlicher *Frommelt*, Is Brexit a deterrence or an encouragement to disintegration for the EEA EFTA States?, *EFTA-Studies.org*, 2019.

dass die Übernahme neuer EWR-relevanter EU-Politiken in den EWR/EFTA-Staaten aufgrund der konkreten, aber divergierenden wirtschafts- und sozialpolitischer Präferenzen innerstaatlicher Akteure stärker politisiert wird.

Ein zweites Szenario geht davon aus, dass sich auch in Liechtenstein eine neue gesellschaftspolitische Trennlinie beobachten lässt, zwischen Kosmopoliten, die die Europäische Integration grundsätzlich befürworten, einerseits und stark auf die Bewahrung der nationalen Identität und Unabhängigkeit fokussierten Kommunitaristen andererseits.<sup>57</sup> Eine solche Konfliktlinie entwächst nicht zwingend dem politischen Diskurs in Liechtenstein, sondern kann sozusagen über die wachsende Polarisierung des Meinungsbilds zu Europa in den umliegenden Staaten nach Liechtenstein importiert werden.<sup>58</sup> Die Frage nach Art und Umfang der Delegation nationalstaatlicher Kompetenzen an EFTA- und EU-Institutionen könnte deshalb künftig auch in Liechtenstein stärker mobilisieren.

Das dritte Szenario ist an den Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU geknüpft. Dieser hat das Potenzial, die europäische Integrationsdynamik grundlegend zu ändern und damit auch bestehende Pfadabhängigkeiten, wie wir sie beispielsweise im EWR kennen, aufzubrechen. Unabhängig davon, auf welches Modell sich die EU und das Vereinigte Königreich zur Gestaltung ihrer künftigen Beziehungen einigen werden, ist davon auszugehen, dass die Beziehungen der EU zu Nicht-Mitgliedstaaten innerhalb der EU stärker politisiert werden. Der EWR galt in diesem Zusammenhang bislang stets als ein vorbildliches Modell. Es ist zu hoffen, dass die EWR/EFTA-Staaten auch künftig als Benchmark für erfolgreiche Assoziationsbeziehungen gelten. Der Vorbildcharakter des EWR hat nämlich mit Sicherheit dazu geführt, dass die EU über das eine oder andere Funktionsdefizit im EWR hinwegsieht. Inwieweit dies auch künftig möglich sein wird, hängt stark davon ab, wie sehr sich die EWR/EFTA-Staaten für das gute Funktionieren des EWR-Abkommens einsetzen. Dazu zählt nicht nur der politische Dialog mit der EU, sondern auch die Schaffung effizienter Rahmenbedingungen auf nationaler Ebene.

Das vierte Szenario geht davon aus, dass im Falle einer Einigung zwischen der Schweiz und der EU auf ein institutionelles Abkommen ebenso wie im Falle einer Einigung zwischen dem Vereinigten Königreich und der EU ein verstärkter Wettbewerb zwischen den verschiedenen Modellen externer Differenzierung entsteht. Die hohe Unterstützung des EWR in den EWR/EFTA-Staaten liess sich bislang stets damit begründen, dass keine glaubhaften Alternativen zum EWR bestehen. Im Zuge des Austritts des Vereinigten Königreichs haben in Norwegen und Island aber bereits erste politische Gruppen eine Überprüfung von Alternativen zum EWR gefordert. Ähnliches könnte im Falle einer Einigung zwischen der Schweiz und der EU in Liechtenstein geschehen, insbesondere da hier ein Modell geschaffen würde, das einen gesicherten Zugang zum EU-Binnenmarkt ermöglicht, ohne jedoch einen mit dem EWR und der EU vergleichbaren Überwachungsmechanismus einherzugehen.

Alle vier Szenarien sind in irgendeiner Form mit der hier präsentierten Auseinandersetzung über den Souveränitätsbegriff verknüpft. Narrative wie jenes des EWR als Souveränitätsgewinn werden deshalb auch in Zukunft die Europapolitik Liechtensteins beeinflussen. Gemäss Miskimmon «überbrücken, erleichtern und ermöglichen [Narrative] den politischen Wandel. Sie können zwischen politischen Differenzen vermitteln und Ereignissen eine kollektive Bedeutung beimessen.»<sup>59</sup> Angesichts der zunehmenden Ausdifferenzierung der Entscheidungsmechanismen im EWR, der weitreichenden Homogenitätsverpflichtung sowie generell der anstehenden Herausforderungen in Europa sollte sich ein zukunftsgerichtetes Narrativ der liechtensteinischen Europapolitik nicht nur an den unmittelbaren wirtschaftlichen und staatspolitischen Interessen Liechtensteins orientieren. Vielmehr sollte es stets die Balance zwischen innenpolitischen, europäischen und internationalen Anforderungen anstreben. Nur so lässt sich auch künftig flexibel und effizient auf unterschiedliche Herausforderungen reagieren.

---

<sup>57</sup> Merkel, Kosmopolitismus versus Kommunitarismus: Ein neuer Konflikt in der Demokratie in: *Harfst/Kubbe/ Poguntke* (Hrsg.), *Parties, Governments and Elites. The Comparative Study of Democracy*, 2017.

<sup>58</sup> *Frommelt*, *Populismus in Liechtenstein – Ein reales Problem?*, Foliensatz, 2019.

<sup>59</sup> Fn. 2. Für eine kritische Betrachtung: *Die Welt*, Hinz und Kunz schwafeln heutzutage vom «Narrativ», 13.11.2016.