



LIECHTENSTEIN-INSTITUT

2. November 2016

Zurück in die Zukunft? Das Vereinigte Königreich nach dem Brexit – Auswirkungen auf den EWR und Liechtenstein

Christian Frommelt



Inhalt

- Kurzanalyse der Brexit-Abstimmung
- Europäische Union (EU) als System differenzierter Integration
- externe Differenzierung
- Modelle differenzierter Integration
- Desintegration
- Statement von Martin Frick
- Statement von Mario Frick

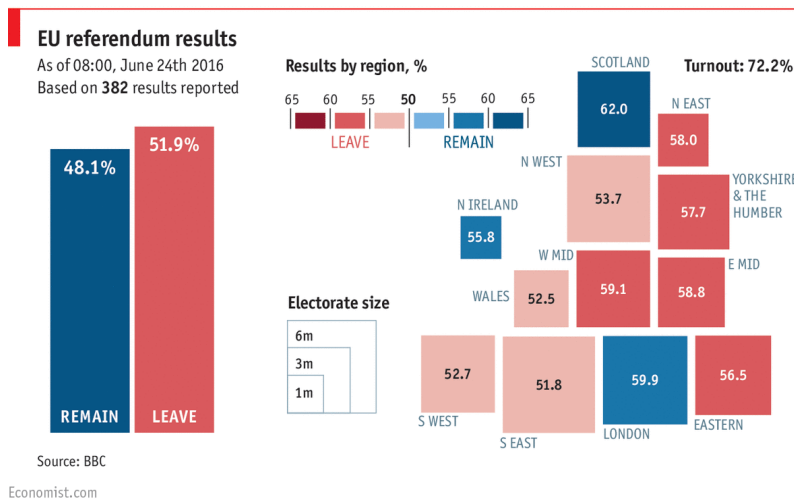


LIECHTENSTEIN-INSTITUT

Kurzanalyse des Abstimmungsergebnisses



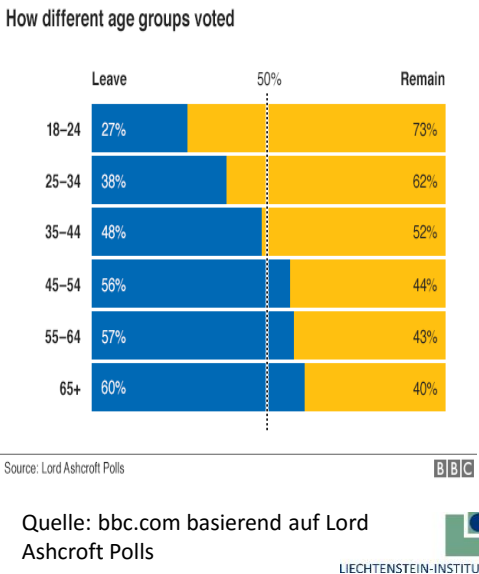
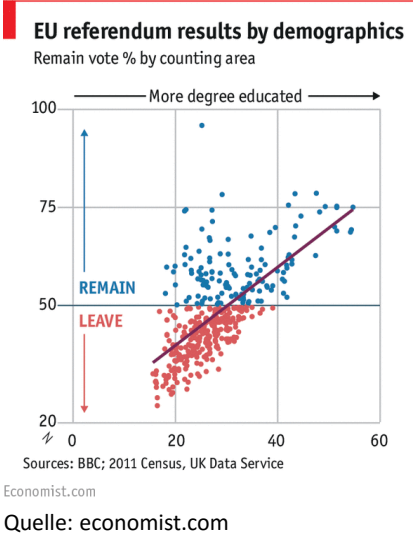
Grosse Unterschiede zwischen den einzelnen Regionen: Schottland, Nordirland und London für «Remain»



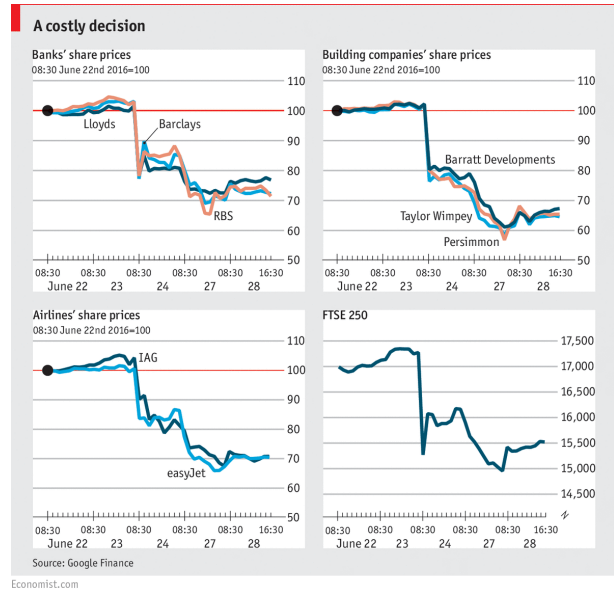
Quelle: economist.com



Erhöhter Stimmanteil für «Remain» bei den besser Ausgebildeten und jungen Menschen

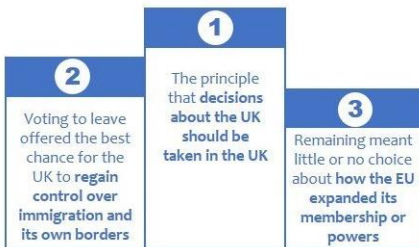


Märkte reagierten stark negativ – auch weil mehrheitlich ein «Remain» erwartet wurde



Brexit-Gegnern gelang es nicht, positive Emotionen zu wecken

Warum Stimmberechtigte «Leave» wählten:



Emotionaler Aufruf

- zur Rückgewinnung britischer Identität
- Erhalt von Grenzkontrollen
- Begrenzung von Einwanderung

Warum Stimmberechtigte «Remain» wählten:



Appell an wirtschaftliche

Vernunft als Hauptargument

Quelle: Lord Ashcroft Polls



Wichtige Schlussfolgerungen

- Brexit trotz Differenzierung und wirtschaftlichem Erfolg
- auch EU-Subventionsempfänger (z. B. Cornwall) für Brexit
- **vitale EU-Mythen: Überregulierung, Bürokratisierung etc.**
- **wenig Vertrauen in wirtschaftliche und politische Elite**
- **statistische Zahlen widerspiegeln nicht (gefühlte) Lebenswirklichkeit der Menschen**
- **Verwischung der Verantwortlichkeiten/Zuständigkeiten von EU und Nationalstaat**
- **Vermischung von politischer Einstellung zu einzelnen Sachfragen und EU-Unterstützung**



Optionen des Vereinigten Königreichs und der EU

- kein Brexit, aber Stärkung interner Differenzierung (z. B. Revival des «new settlement deals»)
- weicher Brexit (z. B. EWR-Modell)
- harter Brexit (z. B. WTO-Modell)
- Umbau der EU (z. B. Europa der konzentrischen Kreise)

➡ *egal welche Option: Brexit langer, von Rechtsunsicherheit geprägter Prozess*

➡ *harter und weicher Brexit: kein wirtschaftliches Nullsummenspiel, sondern Verlust für Europa*

Standortbestimmung

- Brexit noch kaum vorbereitet
 - Frage nach Einbindung innerstaatlicher Institutionen (Parlament, Gerichte)
 - Frage der Einbindung von Regionen (Schottland, Nordirland)
 - Umgang mit bestehendem EU-Recht («great repeal bill»)
- unklare bzw. divergierende Präferenzen/ Prioritäten
 - Identifikation der politisch sensiblen Bereiche
 - Entscheidung über Grundprinzipien und Evaluationskriterien (siehe Folie 29/30)

EU ein System differenzierter Integration (DI)



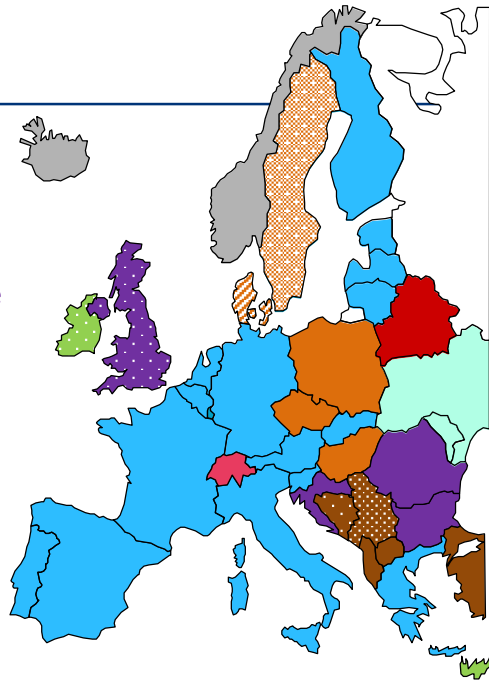
Ein buntes Europa ...

Interne Differenzierung

- «Kerneuropa»
- EU ohne Schengen
- EU ohne Euro
- EU ohne Euro and Schengen [und ohne VK? ☹]

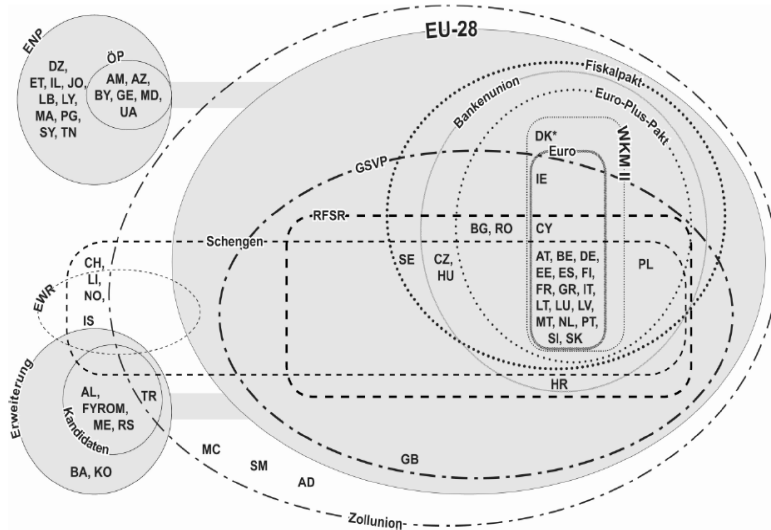
Externe Differenzierung

- Beitrittskandidaten [verschiedene Verfahrensstufen]
- EWR und Schengen
- Sektorielle Abkommen
- Assoziationsabkommen
- andere Vereinbarungen (europäische Mikrostaaten)



* Selektive Auswahl an Differenzierung auf Primärrechtsebene; eigene Darstellung

... und eigentlich sogar noch viel komplizierter



Quelle: Tekin, integration 39:3 (2016)



LIECHTENSTEIN-INSTITUT

Europäische Integration

- politische Integration
 - sektoral: Ausdehnung, also Anzahl Politikfelder
 - vertikal: Vertiefung, also Institutionen und Grad der Kompetenzübertragung
 - horizontal: Erweiterung, also Anzahl Mitgliedsstaaten
- wirtschaftliche Integration: transnationale Ökonomie (Freihandel, Zollunion, Binnenmarkt etc.)
- soziale Integration: einheitliches soziales System (grenzüberschreitende Interaktion; gemeinsame Identität)

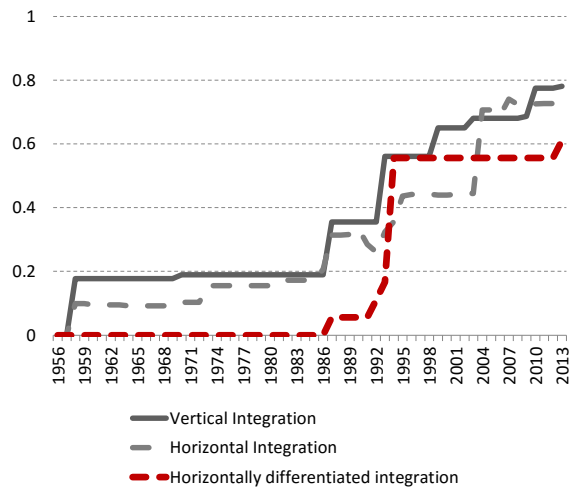


LIECHTENSTEIN-INSTITUT

EU als ein System differenzierter Integration

Variation des Integrationsniveaus nach Politikfeldern

- mit Blick auf institutionelle Vertiefung (vertikale Integration)
- mit Blick auf territoriale Ausdehnung (horizontale Integration)



Quelle: Frank Schimmelfennig et al. 2015, Journal of European Public Policy, 2015.



Differenzierte Integration und Heterogenitätsbewältigung

- neue Mitglieder: unterschiedliche Präferenzen und Kapazitäten
- neue Politikfelder: Werte- und Verteilungsfragen, staatliche Kernkompetenzen
- ➡ Heterogenität ➡ Konflikt ➡ Entscheidungsblockaden
- differenzierte Integration umgeht Entscheidungsblockaden
 - Opt-outs innerhalb der Verträge
 - Integration ausserhalb der Verträge

Quelle: Anlehnung an Frank Schimmelfennig, ETH Zürich



Auswirkungen von DI auf Integrationsprozess

Ist interne Differenzierung gut für die Integration? Ja.

- ohne Differenzierung weniger Vertiefung und Erweiterung
- Differenzierung bisher nur in Kombination mit mehr Integration = Netto-Integration

Ist interne Differenzierung gut für die Demokratie? Ja.

- flexible Beteiligung an Union auf gewünschtem Niveau
 - Ohne Zwang gegenüber weniger integrationsfreundlichen demoi
 - Ohne Veto-Blockade gegenüber integrationsbereiteren demoi

Quelle: Anlehnung an Frank Schimmelfennig, ETH Zürich



LIECHTENSTEIN-INSTITUT

Erfahrungen mit externer Differenzierung (Fokus auf EWR)



Evaluationskriterien (aus integrationspolitischer Sicht)

- Was ist das Kernziel des EWR?
 - Errichtung eines homogenen und dynamischen Wirtschaftsraums (zwischen EU- und EWR/EFTA-Staaten).
- Wann ist Homogenität erreicht?
 - konsistente Selektion von EWR-relevantem EU-Recht
 - zeitnahe und vollständige Übernahme von EWR-relevantem EU-Recht
 - korrekte Umsetzung und Anwendung von EWR-relevantem EU-Recht durch EWR/EFTA-Staaten

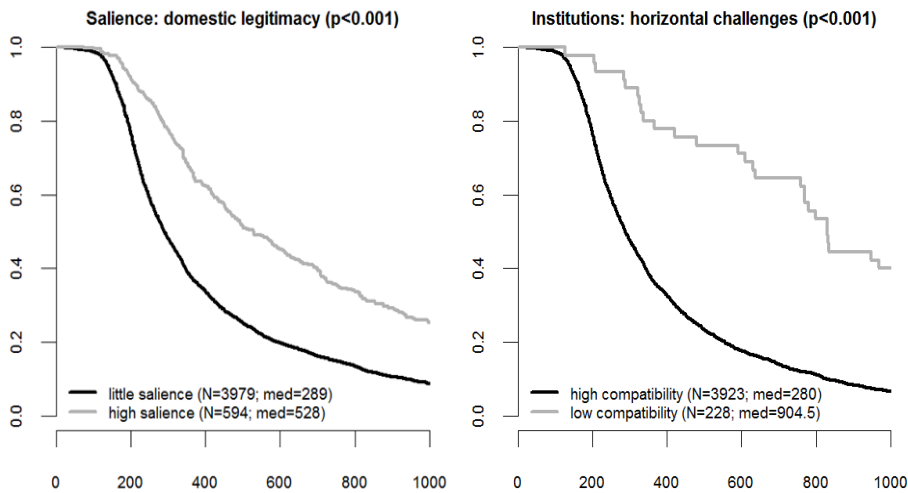


Bedingungen effizienter externer Differenzierung

- strukturelle Einflussfaktoren
 - politische Umwelt (z. B. EU-Integrationsdynamik; EU-Kenntnisse externer DI)
 - institutioneller Rahmen (z. B. «single voice»)
- länderspezifische Einflussfaktoren
 - politische und wirtschaftliche Macht
 - Verwaltungskapazität
 - Legitimität von internationalem Recht im Allgemeinen sowie von internationalen Organisationen
- policy-bezogene Einflussfaktoren
 - institutionelle und funktionale Kompatibilität
 - Salienz/Politisierung
 - Interdependenz
 - regulatorischer «Misfit»



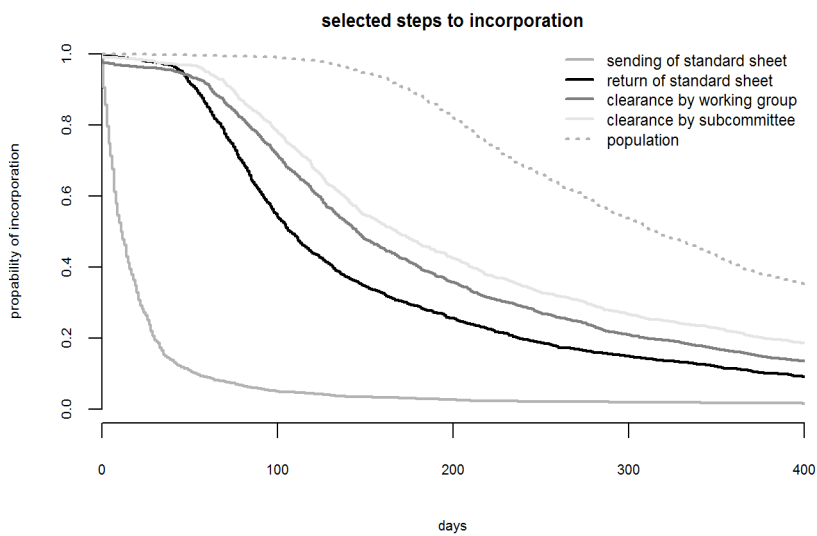
Ausgewählte Einflussfaktoren externer Differenzierung: Salienz und institutionelle Kompatibilität, 1995–2015 (EEA JCD); 1994–2014 (EU acts)



Quelle: eigene Erhebung



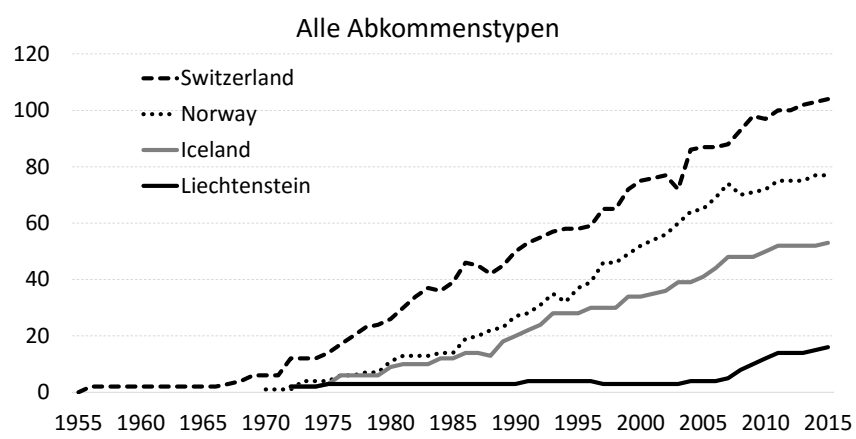
Überlebenskurve für die wichtigsten Verfahrensschritte im EWR-Übernahmeverfahren (Standardverfahren), 2003–2012 (EU, JCD)



Quelle: eigene Erhebung



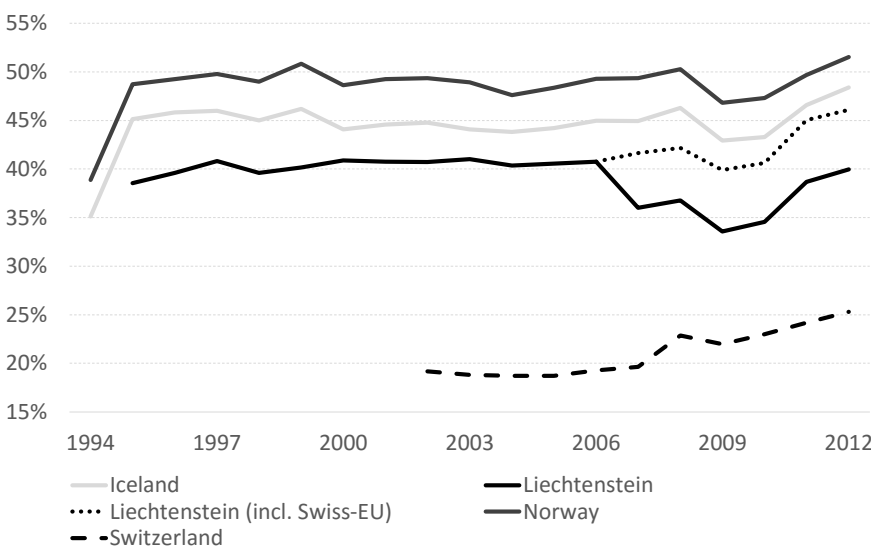
Anzahl der sich zum jeweiligen Zeitpunkt in Kraft befindlichen Abkommen zwischen der EU und den einzelnen EFTA-Staaten



Quelle: eigene Erhebung



Anteil des für die EFTA-Staaten vollständig geltenden EU-Sekundärrechts vom gesamten, sich zum jeweiligen Zeitpunkt in Kraft befindlichen EU-Sekundärrecht



Quelle: eigene Erhebung



Ist externe Differenzierung (EWR) gut für die Integration? Jein

- positiv, weil:
 - mehr Integration (zumindest horizontal)
 - mehr Europäisierung
 - spill over (zumindest institutionell und funktional)
 - dynamisch und damit keine zentrifugale Wirkung (stabiles Integrationsniveau)
- negativ, weil:
 - insgesamt höheres Risiko von Differenzierung – Lücken in Homogenität
 - ... da hohe institutionelle Komplexität, *aber nur beschränkter Einfluss der Institutionen auf Funktionsweise*
 - ... da unzureichendes pooling & delegation von Souveränität
 - ... da hohe Interdependenz mit politischer Umwelt
 - dynamisch, aber ohne zentripetale Wirkung (kein Beitritt)



Ist externe Differenzierung (EWR) gut für die Demokratie? Jein.

- Demokratiedefizit
 - kein decision-making – *ABER: immerhin decision-shaping*
 - nur theoretische Veto-Möglichkeit – *ABER: immerhin Möglichkeit zur Verzögerung und mehr Ausnahmen für EWR/EFTA-Staaten*
 - «legal overstretch» d. h. gezieltes Abweichen vom eigentlichen Integrationsmandat
 - geringe Transparenz und unklarer Integrationsstand
- Demokratiefälle
 - trade-off von Input- und Output-Legitimation
 - institutionelle Selbstbeschränkung (z. B. EASA) sowie Scheinlösungen (z. B. EBA)
- fehlende bzw. konkurrierende Symbolik von EU (supranational) und EWR (intergouvernemental)



Herausforderungen und Probleme von DI (interner & externer DI)

- Trittbrettfahren und Rosinenpicken
- diskriminierende Differenzierung
- Inkongruenz von Institutionen und Entscheidungsverfahren



Modelle externer Differenzierung



Was nun? *Entscheidung über Grundprinzipien*

- bilateral vs. multilateral (vs. regional)
- nur wirtschaftliche Integration vs. wirtschaftliche und politische Integration
- funktionale Integration vs. issue-spezifische Integration
- statisch vs. dynamisch
- Rechtsübernahme vs. Rechtsharmonisierung vs. keine Rechtsangleichung
- Ein-Pfeiler-Modell vs. Zwei-Pfeiler-Modell



Was nun? *Suche nach Evaluationskriterien*

- Auswirkungen auf die Souveränität
- Auswirkungen auf die Demokratie
- Finanzielle Kosten (Kohäsionsbeitrag)
- funktionaler Geltungsbereich
- Regulierungsdichte/Regulierungskosten
- Marktzugang/Auswirkungen auf Wirtschaft
- institutionelle Einbindung (Mitsprache- bzw. Mitentscheidungsmöglichkeit)
- Rechtssicherheit und Erwartungsstabilität



Was nun? Modelle für das Vereinigte Königreich [1]

- Modell «*new settlement*» (*United Kingdom*)
- **Modell EWR (Norwegen)**
- Modell *Schengen* (*EFTA-Staaten*)
- **Modell sektorielle Abkommen (Schweiz)**
- Modell *Zollunion* (*Türkei*)
- Modell *Assoziationsabkommen* (*DCFTA Ukraine*)
- **Modell Ceta (Kanada)**
- **Modell Welthandelsorganisation (WTO)**
- Modell *Rahmenabkommen* (*Schweiz; AMS*)



Was nun? Modelle für das Vereinigte Königreich [2]

- Modell **EWR**: Personenfreizügigkeit, verhältnismässig hoher Kohäsionsbeitrag, hohe Regulierungsdichte; EFTA-Mitgliedschaft
- Modell **sektorielle Abkommen**: für EU nicht akzeptabel – Reform nötig (dynamische Übernahme; Überwachung etc.)
- Modell **Zollunion**: keine aussenwirtschaftliche Souveränität
- Modell **Ceta**: kaum Rechtsharmonisierung; keine Garantie für Anerkennung der Rechtsstandards; Lücken im Bereich des Dienstleistungsverkehrs; nur Freihandelsregime mit EU
- Modell **WTO**: kein Präferenzabkommen mit EU; Freihandelsregime komplett neu zu errichten



Aktuell kein mehrheitsfähiges und umsetzbares Modell ersichtlich!



Weitere Modelle von differenzierter Integration (DI) – Reform der EU



Konzepte für DI: Dimensionen

- permanente vs. temporäre DI
- territoriale vs. funktionale DI
- DI bei Nationalstaaten vs. DI im Mehrebenensystem
- DI innerhalb von EU-Verträge vs. DI ausserhalb von EU-Verträge
- Entscheidungen auf EU-Ebene vs. Entscheidungen auf Regimeebene
- DI nur für Mitgliedsstaaten vs. DI mit Drittstaaten

Source: Holzinger/Schimmelfennig, Journal of European Public Policy, 19:2 (2015)

Vielzahl von Modellen

Dimension										
1	Temporary	Permanent								
2	Territorial								Functional	
3	Differentiation at nation-state level						Multi-level differentiation			
4	Only inside EU treaties			Also outside EU treaties			Only inside	Also outside EU treaties		
5	EU decision-making					Club decision-making (Intergovernmental)				
6	Only member states			Also non-members	Only members	Also non-member states		Only members	Also jurisdictions outside EU	
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Models	Multiple Speed	Multiple Standards	Avantgarde Europe	Core Europe, Concentric Circles	Flexible Integration	Variable Geometry	Europe à la carte	Optimal Level of Jurisdiction	Flexible Co-operation	FOCJ
Examples	Many in secondary law	In secondary law, e.g. environmental policy	EMU, basic rights charta	EMU; EEA, associated states	Enhanced Co-operation, Bologna (at the start)	Schengen	Bologna	Competence allocation in Lisbon Treaty	EUREGIOS	No example
References	Grabitz (1984); Stubb (1996, 2002)	Scharpf (1999)	Club von Florenz (1996)	Schäuble and Lamers (1994)	Centre for Economic Policy Research (1995)	Stubb (1996)	Dahrendorf (1979)	Fischer and Schley (1999)	Holzinger (2001)	Frey and Eichenberger (1996, 1997)

Source: Holzinger/Schimmelfennig, Journal of European Public Policy, 19:2 (2015)



Ausgewählte Modelle DI [1]

- Europa der mehreren Geschwindigkeiten (Tindemans Report, 1976)
 - Differenzierung nur temporär; Integrationsziel bleibt erhalten
 - Integrationsanreiz/Konditionalität
- Europa der konzentrischen Kreise (Schäuble und Lamers, 1994)
 - statisch mit Blick auf Integrationsperspektive – dynamisch mit Blick auf Regulierung
 - Kompatibilität der Kreise?
 - Einfluss des äusseren Kreises auf Handlungsfähigkeit des inneren Kreises?
- Kontinentale Partnerschaft (Bruegel, 2016)
 - Binnenmarkt ohne Personenfreizügigkeit
 - Sektorspezifischer Zugang zu EU-Institutionen
 - *Kommentar: wenig stringentes Konzept; politisches Wunschdenken; fehlende Empirie*



Ausgewählte Modelle DI [2]

- Europa der variablen Geometrie (French Planning Commission, 1980)
 - Integration auch ausserhalb der Verträge
 - Spätere Integration von Politikfeldern?
 - Nutzung der Institutionen?
- Europa à la carte (Dahrendorf, 1979)
 - Intergouvernementale Kooperation («pick-and-choose»)
 - Hohe Gefahr von «Rosinenpicken» und «Trittbrettfahren»
 - Schwächung/Auflösung des institutionellen Kerns
- New settlement (EU-Rat, 2016)
 - Distanzierung des VK von der Zielsetzung «einer immer engeren Union»
 - Ausnahmen für VK bei Zugang von EU-Bürgern zu wohlfahrtsstaatlichen Leistungen des VK
 - *denkbare Ergänzung bei Neuverhandlungen: Schutzklausel für die Personenfreizügigkeit*



Konzeptuelle Überlegungen zu Desintegration



Definitionsversuch von Desintegration

- Erosion, aber nicht Kollaps
 - Verlust an formaler Kapazität der EU-Institutionen, auch gegen den Willen einzelner Mitgliedsstaaten, Entscheidungen zu treffen und durchzusetzen
 - reduzierte Bandbreite an gemeinsamen Politiken, die auf EU-Ebene beschlossen werden
 - geringere Anzahl Mitgliedsstaaten



Probleme von Desintegration

- fehlende Austrittsdoktrin – fehlende Rechtssicherheit
- Gefahr eines Dominoeffekts
- Umkehrbar?
- Fehlen von funktionierenden alternativen Modellen
- Fehlen klarer Evaluationskriterien



Fazit/Handlungsmöglichkeiten

- Reduktion der Komplexität differenzierter Integration
- Bessere Einbindung von Staaten mit Differenzierung in Entscheidungsverfahren
- Einbindung von Differenzierung in die Symbolik und das Selbstverständnis der EU
- harte Verhandlungsführung, um weiteres Differenzierungs- und Desintegrationspotenzial zu vermeiden
- Nationalstaaten in die Pflicht nehmen: keine Verantwortungsdiffusion; mehr Deliberation etc.
- ***noch keine Lösung in Sicht!***



**Vielen Dank für
Ihre Aufmerksamkeit**

