

Brexit – was nun? Konferenz in Bern

Am 23. November 2016 fand an der Universität Bern eine von der Vereinigung «Die Schweiz in Europa (VSE)» und dem Think Tank «fo-raus» in Partnerschaft mit dem Global Studies Institut der Universität Genf organisierte Konferenz statt. Das Thema der Konferenz war der Austritt des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union (EU), also der sogenannte Brexit, und die Auswirkungen auf die Schweiz. Im Rahmen der Konferenz thematisierte Christian Frommelt, Forschungsbeauftragter am Liechtenstein-Institut, alternative Optionen des Vereinigten Königreichs zu einer EU-Mitgliedschaft.



Christian Frommelt: «Kein anderes Modell ermöglicht eine so weitgehende Integration von Nicht-Mitgliedsstaaten wie der EWR. Der EWR ist aber kein Modell, das sich einfach auf andere Staaten anwenden lässt.»

Der EWR – ein alternatives Integrationsmodell für das Vereinigte Königreich nach dem Brexit?

Gespräch mit Christian Frommelt zu seinem Vortrag an der Konferenz «UK/CH: im gleichen europäischen Boot?» vom 23. November 2016 in Bern

Der Titel des Vortrages lautete «Multilateral options: EFTA and EEA». Sie haben also eine mögliche EFTA- oder EWR-Mitgliedschaft des Vereinigten Königreichs analysiert?

Der Titel wurde mir vom Veranstalter vorgegeben. Aufgrund der knappen Zeit habe ich mich dann ausschliesslich auf den EWR konzentriert. Eine Mitgliedschaft in der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA) ist allerdings eine Voraussetzung dafür, dass das Vereinigte Königreich dem Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) beitreten kann, da nur EU- und EFTA-Staaten Mitglied des EWR werden können. Das heisst aber nicht, dass das Vereinigte Königreich als EFTA-Mitglied zwangsläufig auch ein Mitglied des EWR würde. Vielmehr könnte das Vereinigte Königreich als EFTA-Mitglied analog zur Schweiz auch sektorielle Abkommen mit der EU abschliessen. Die EFTA-Mitgliedschaft würde in diesem Falle vor allem dazu dienen, sich in das bestehende EFTA-Freihandelsnetz zu integrieren, welches aktuell immerhin 27 Abkommen mit 38 Staaten umfasst. Allerdings müssten auch dazu die entsprechenden Abkommen erst einmal angepasst werden.

Eine EFTA-Mitgliedschaft kann für das Vereinigte Königreich also nur einen Zwischenschritt darstellen.

Halten Sie eine EWR-Mitgliedschaft des Vereinigten Königreichs für ein realistisches Szenario?

Nein, das Vereinigte Königreich strebt eher ein massgeschneidertes Abkommen an. Man spricht in diesem Zusammenhang von einem *bespoke model*. Dennoch sind die verschiedenen derzeit existierenden Integrationsmodelle der EU mit Drittstaaten für das Vereinigte Königreich von grossem Interesse. Dies gilt insbesondere für den EWR, da sowohl mit Blick auf die Institutionen als auch mit Blick auf die eingeschlossenen Politikfelder kein anderes Modell eine so weitreichende Integration sicherstellt.

Ein besonderes Merkmal des EWR ist dessen dynamischer Charakter. Damit ist gemeint, dass kontinuierlich neues EWR-relevantes EU-Recht in das EWR-Abkommen übernommen wird. Wie läuft dieser Prozess genau ab?

Vereinfacht dargestellt, lässt sich der Politikkreislauf des EWR in drei Phasen unterteilen. In der ersten Pha-

se geht es darum, aus der grossen Menge an neuem EU-Recht die für den EWR relevanten Rechtsakte herauszufiltern. Aktuell sind dies etwa 30 Prozent des EU-Rechts, womit der Anteil des übernommenen EU-Rechts an dem insgesamt pro Jahr verabschiedeten EU-Recht seit den 1990er-Jahren stark angestiegen ist. In einem zweiten Schritt geht es darum, diese Rechtsakte in das EWR-Abkommen zu übernehmen. Die Übernahme erfolgt in der Regel durch den Gemeinsamen EWR-Ausschuss. Die Vertragsparteien haben derweil die Möglichkeit, Anpassungen zu einzel-



LIECHTENSTEIN-INSTITUT

Mit «Nachgefragt» präsentiert das Liechtenstein-Institut Interviews zu aktuellen Themen. Die Interviews nehmen Bezug auf Vorträge oder Publikationen von Mitarbeitenden des Liechtenstein-Instituts und liefern dabei wichtige Hintergrundinformationen.

Die Vortragsfolien sowie weitere Informationen zur Konferenz finden sich im Anhang.

nen EU-Rechtsakten in den Übernahmebeschluss aufzunehmen. Solche Anpassungen dienen unter anderem dazu, die Kompatibilität des zu übernehmenden EU-Rechtsaktes mit der Zwei-Pfeiler-Struktur des EWR sowie den regulatorischen Präferenzen und Kapazitäten der EWR/EFTA-Staaten sicherzustellen. Die dritte Phase des EWR-Politikkreislaufs bezieht sich auf die Umsetzung und Anwendung des übernommenen EU-Rechts durch die EWR/EFTA-Staaten.

Das klingt nach einem sehr komplexen und langwierigen Prozess. Führt das nicht zu Funktionsproblemen?

Die Zielsetzung des EWR ist die Schaffung eines homogenen und dynamischen Wirtschaftsraums. Homogenität bedeutet dabei eine konsistente Selektion, möglichst schnelle und vollständige Übernahme sowie korrekte Umsetzung und Anwendung des EWR-relevanten EU-Rechts. Diese Homogenität wird aber nicht immer erreicht. In meinem Vortrag zeigte ich dies beispielhaft an der verzögerten Übernahme von EU-Recht in das EWR-Abkommen auf. Statt der im EWR-Abkommen vorgesehenen 180 Tage dauert die Übernahme eines EU-Rechtsaktes in das EWR-Abkommen durchschnittlich etwa 330 Tage. Bei einzelnen Rechtsakten dauert die Übernahme sogar mehrere Jahre. Die Analyse zeigt, dass Merkmale wie die institutionelle und funktionale Kompatibilität eines EU-Rechtsaktes mit dem EWR sowie allgemein die Politisierung eines Rechtsaktes einen grossen Einfluss auf die Übernahmegeschwindigkeit haben.

Welche Konsequenzen ergeben sich daraus?

Eine Übernahmeverzögerung führt in der Regel zu einer unterschiedlichen Verbindlichkeit von EU-Recht in den EWR/EFTA- und EU-Staaten oder anders ausgedrückt zu Differenzierung. Das heisst, die Bestimmungen eines EU-Rechtsaktes sind nur für die Bürger und Unternehmen der EU-Staaten verbindlich. Die tatsächlichen Konsequenzen unterscheiden sich je nach Rechtsakt. So kann eine verzögerte Übernahme

z. B. dazu führen, dass Unternehmen in den EWR/EFTA-Staaten keinen Zugang zum Binnenmarkt mehr besitzen. Umgekehrt kann es aber auch bedeuten, dass Unternehmen in den EWR/EFTA-Staaten bei gleichem Marktzugang bevorzugt sind, da sie gewisse Regulierungsstandards (z. B. Umwelt, Datenschutz etc.) nicht einhalten müssen.

Wie reagieren die EWR/EFTA-Staaten auf diese Funktionsprobleme?

Die EFTA-interne Ausgestaltung des Übernahmeverfahrens wurde seit dem Inkrafttreten des EWR-Abkommens mehrfach angepasst. Zudem wurden mit dem *simplified procedure* sowie dem *fast-track procedure* zwei spezifische Verfahren für sehr technische Rechtsakte, insbesondere der Anhänge I und II des EWR-Abkommens, eingeführt. Wie ich im Vortrag aufgezeigt habe, hat sich durch diese Anpassungen die Übernahmehäufigkeit in den genannten Anhängen stark reduziert. Das Problem der Übernahmeverzögerung ist damit allerdings noch nicht behoben, weil diese Verfahren eben nur für sehr technische Rechtsakte gelten.

Welche anderen Themen haben Sie in Ihrem Vortrag angesprochen?

Im Vortrag habe ich auch gezeigt, dass im EWR ganz unterschiedliche Entscheidungsverfahren zur Anwendung kommen. Konkret geht es um die Frage, wie stark die EWR/EFTA-Staaten im EWR ihre Entscheidungskompetenz und damit ihre Souveränität miteinander teilen bzw. an EFTA- oder EU-Institutionen delegieren. Das Standardverfahren im EWR geht dabei davon aus, dass jeder EWR/EFTA-Staat bei der Übernahme von neuem EU-Recht über ein Vetorecht verfügt, die EWR/EFTA-Staaten gegenüber der EU aber mit einer Stimme sprechen müssen und bei einem Veto eines EWR/EFTA-Staates die betroffenen Teile des EWR-Abkommens suspendiert würden. Aus politikwissenschaftlicher Perspektive würde ich dieses Verfahren als intergouvernementale Kooperation bezeichnen. In Anbetracht der hohen (und asymmetrischen) Abhängigkeit der EWR/EFTA-Staaten von der EU

darf die potenzielle Suspendierung der betroffenen Vertragsteile im Falle eines Vetos der EWR/EFTA-Staaten allerdings nicht ausser Acht gelassen werden. Es ist deshalb vielleicht besser, von einer intergouvernementalen Kooperation im Schatten der Hierarchie zu sprechen.

Gibt es auch weitergehende Einschränkungen der Souveränität der EWR/EFTA-Staaten?

Im EWR gibt es auch Verfahren, welche ich als quasi-supranationale Zentralisierung oder gar als Unterordnung unter den EU-Pfeiler bezeichnen würde. Ein Beispiel hierfür ist die Anbindung der EWR/EFTA-Staaten an die European Aviation Safety Agency (EASA). Sie kann auch für die EWR/EFTA-Staaten verbindliche Entscheidungen treffen, obwohl Vertreter der EWR/EFTA-Staaten in Gremien der EASA über kein Stimmrecht verfügen. Zusammenfassend kann man sagen, dass die EWR/EFTA-Staaten je nach Verfahren mal mehr und mal weniger Souveränität als die EU-Staaten haben.

Für Ihren Vortrag haben Sie sich auch angeschaut, welche Politikfelder in welchem Umfang durch den EWR abgedeckt werden.

Es gibt verschiedene Möglichkeiten, um den funktionalen Geltungsbereich des EWR zu messen. In meinem Vortrag verglich ich das in das EWR-Abkommen übernommene EU-Recht mit dem gesamthaft in der EU geltenden Sekundärrecht. Die Einteilung nach Politikfeldern orientierte sich am offiziellen Fundstellennachweis der EU (EU directory). Als Stichtag diente der 31. Dezember 2015. Der Vergleich zeigt, dass der Integrationsstand des EWR je nach Politikfeld stark variiert. Dieses Ergebnis hat mich überrascht, da ich in Anbetracht der Zielsetzung des EWR vermutet hätte, dass gewisse Bereiche voll und andere gar nicht integriert sind.

Kann dies als ein Nachweis einer inkonsistenten Regelselektion interpretiert werden?

Soweit würde ich basierend auf diesem Vergleich nicht gehen. Dazu sind weitere Analysen nötig. Vielmehr wollte ich mit diesem Vergleich aufzeigen, dass sich der Geltungsbereich externer Differenzierung nicht klar abstecken lässt und sich deshalb im-

mer wieder die Frage nach der Relevanz von neuem EU-Recht für ein Modell externer Differenzierung stellt.

Kommen wir nun wieder zurück zum eigentlichen Thema der Konferenz. Inwieweit kann ein dem EWR ähnliches Modell nun die Anliegen der Brexit-Befürworter erfüllen?

In meinem Vortrag habe ich in Stichpunkten verschiedene Argumente der Brexit-Befürworter aufgelistet und mit der Integrationsrealität im EWR verglichen. Dabei zeigt sich klar, dass die Mehrheit der Kritikpunkte an einer EU-Mitgliedschaft durch eine EWR-Mitgliedschaft nur unwesentlich entschärft würde. So ist die Regulierungsdichte im EWR zwar insgesamt geringer, aber nicht in den integrierten Bereichen und

vor allem nicht in den für das Vereinigte Königreich so wichtigen Finanzdienstleistungen. Mit verschiedenen Regulierungen im Arbeitsrecht oder im Umwelt- und Energiebereich sind auch die seitens der Brexit-Befürworter als besonders kostspielig identifizierten Regulierungen Teil des EWR. Auch liefern die EWR/EFTA-Staaten durch den EWR-Finanzierungsmechanismus einen substanziellen Beitrag zur Kohäsion in der EU. Ferner ist die Personenfreizügigkeit ein integraler Bestandteil des EWR. Zwar haben die EWR/EFTA-Staaten das Konzept der Unionsbürgerschaft nicht in das EWR-Abkommen übernommen. Diese Unterscheidung ist aber wohl nur hinsichtlich des Zugangs von EU-Staatsangehörigen zu wohlfahrtsstaatlichen Leistungen von Relevanz. Eine nationalstaatliche Steuerung der Zuwanderung durch Kontingente, wie sie von den Brexit-Befürwortern gewünscht wurde, ist im EWR genauso wenig möglich wie in der EU. Schliesslich möchte ich hervorheben, dass eine EWR-Mitgliedschaft auch nicht zu einer massgeblichen Stärkung der nationalen Parlamente und Gerichte führt. Zwar gesteht das EWR-Abkommen diesen Institutionen besondere Rechte zu bzw. sichert deren Unabhängigkeit ab, in der Praxis spielen diese Rechte und Zusicherungen aber nicht zu einer wesentlichen Besserstellung gegen-

über den entsprechenden Institutionen in den EU-Mitgliedsstaaten.

Der EWR scheint demnach kein geeignetes Modell für das Vereinigte Königreich zu sein. Lassen sich aus den Erfahrungen mit dem EWR aber dennoch einzelne Erkenntnisse für das Verhältnis des Vereinigten Königreichs zur EU ableiten?

Die Analyse der Funktionsweise und Effektivität des EWR in den vergangenen 20 Jahren zeigt nach meiner Meinung vor allem, dass das gute Funktionieren der Beziehungen zwischen der EU und einem Nicht-Mitgliedsstaat nicht nur von dem entsprechenden Abkommen und den dadurch eingerichteten Institutionen abhängt. Vielmehr wird das Funktionieren des EWR stark von Umwelt-

Jedes auf eine dynamische Übernahme ausgerichtete Abkommen besitzt ein systemimmanentes Risiko von Diskriminierung und Rechtsunsicherheit.

einflüssen, insbesondere den Entwicklungen in der EU beeinflusst. Auch spezifische Merkmale der Staaten sowie der zu übernehmenden Rechtsakte wirken sich auf die Effektivität des EWR aus. Für das künftige Verhältnis zwischen dem Vereinigten Königreich und der EU bedeutet dies, dass bei jedem auf eine dynamische Übernahme ausgerichteten Abkommen ein systemimmanentes Risiko von Diskriminierung und Rechtsunsicherheit besteht.

Trotz den in Ihrem Vortrag aufgezeigten Funktionsdefiziten wird der EWR von der EU und den EWR/EFTA-Staaten meistens gelobt. Steht dies nicht im Widerspruch zu Ihren Aussagen?

Dass der EWR angesichts seiner komplexen institutionellen Struktur sowie der eher vagen Abgrenzung von integrierten und nicht-integrierten Politikfeldern überhaupt so gut funktioniert, ist nach meiner Meinung vor allem auf die spezifischen Eigenschaften der EWR/EFTA-Staaten zurückzuführen. Bei allen EWR/EFTA-Staaten handelt es sich um Kleinstaaten mit wenig politischer und wirtschaftlicher Macht. Ihre starke wirtschaftliche Verflechtung mit der EU ist deshalb vor allem als eine wirtschaftliche Abhängigkeit vom Zugang zum EU-Binnenmarkt zu verstehen. Daraus folgt, dass die *power of persistence* der EWR/EFTA-Staaten – also deren Möglichkeit,

sich dem Druck der EU zu widersetzen – limitiert ist und sie stattdessen auf den guten Willen und eine gute Kooperation mit der EU angewiesen sind. Umgekehrt verfügen die EWR/EFTA-Staaten über eine hohe Verwaltungskapazität, weshalb sie sehr wohl in der Lage sind, EU-Recht korrekt und rasch umzusetzen. Ferner sind die Regulierungspräferenzen der EWR/EFTA- und EU-Staaten meist sehr ähnlich. Schliesslich wird der EWR aufgrund der Integrationsgeschichte in den einzelnen EWR/EFTA-Staaten als weitgehend alternativlos betrachtet, was die Kompromissbereitschaft dieser Staaten weiter befördert.

Die EWR/EFTA-Staaten sind also wahre Musterstaaten externer Differenzierung.

Die EWR/EFTA-Staaten bringen in der Tat ideale Voraussetzungen mit, sodass auch ein relativ komplexes Modell wie der EWR einigermaßen gut funktioniert. Mit Blick auf die positive Bewertung des EWR möchte ich allerdings noch anfügen, dass gerade in der EU nach meiner Meinung lange Zeit auch ein gewisses Desinteresse am EWR sowie eine gewisse Unkenntnis der konkreten Prozesse und Ziele des EWR bestand. Angesichts der geringen wirtschaftlichen und politischen Bedeutung der EWR/EFTA-Staaten erscheint dies auch wenig überraschend. So gefährden eine verzögerte Übernahme von EU-Recht in das EWR-Abkommen oder andere Funktionsprobleme des EWR nicht die Funktionsweise des EU-Binnenmarkts als Ganzes. In den vergangenen fünf Jahren haben aber alle EWR/EFTA-Staaten und auch die EU eine fundierte Analyse der Funktionsweise des EWR durchgeführt, was unter anderem zu der bereits genannten Einführung eines *fast-track procedure* geführt hat. Das Interesse der EU am EWR gründet demgegenüber vor allem in dessen multilateralem Charakter, welcher sich mit dem Wunsch der EU nach einer gewissen Konsolidierung ihrer Beziehungen zu den europäischen Nicht-Mitgliedsstaaten deckt.

Wurden im Rahmen der Konferenz noch andere Modelle für das Vereinigte Königreich diskutiert?

Die meisten Referate thematisierten die europapolitischen Herausforde-

rungen der Schweiz. Im Zusammenhang mit dem Brexit wurde jedoch noch das Modell der kontinentalen Partnerschaft diskutiert. Das Modell stützt sich auf ein Papier des Think Tank Bruegel, welches jüngst grosse Aufmerksamkeit erhielt. Persönlich halte ich das Papier allerdings für wenig fundiert und schlecht recherchiert. Das Modell der kontinentalen Partnerschaft sieht für die teilnehmenden Staaten einen annähernd gleichberechtigten Zugang zum EU-Rechtssetzungsprozess sowie eine Ausklammerung der Personenfreizügigkeit vor. Dies kommt einem Paradigmenwechsel gleich. In diesem Zusammenhang erachte ich auch eine gewisse analytische Trennung als wichtig zwischen Modellen, welche die Beziehungen der EU zu Drittstaaten thematisieren wie z. B. der EWR, sowie Modellen, welche auf die Grundkonzeption der EU zielen wie z. B. ein «Europe à la Carte».

Dank dem EWR verfügen die drei EWR/EFTA-Staaten seit bald 25 Jahren über einen gleichberechtigten Zugang zum EU-Binnenmarkt. Wie hat sich dies nach Ihrer Ansicht auf das europäische Integrationsprojekt ausgewirkt?

Meine Bilanz ist wiederum ambivalent. Externe Differenzierung führt zu mehr Integration und mehr Europäisierung, da Staaten, die nicht der EU beitreten wollen, immerhin in einigen Politikfeldern eine sehr enge Beziehung mit der EU eingehen und EU-Recht anwenden. Im EWR lässt sich auch ein institutioneller und funktionaler Spillover erkennen, wodurch die institutionellen Kompetenzen und der funktionale Geltungsbereich mehrfach ausgedehnt wurden. Als negativ erachte ich jedoch die hohe Komplexität externer Differenzierung und das – zumindest symbolische – Festhalten an der Idee einer intergouvernementalen Zusammenarbeit. Das Risiko unterschiedlicher Rechtsstandards und damit die Gefahr von Diskriminierung und Rechtsunsicherheit ist bei dynamischen Modellen externer Differenzierung systemimmanent. Man muss sich das so vorstellen: Können sich die EU-Mitgliedsstaaten nicht auf einen Rechtsakt einigen, bleibt dieser einfach aus. Dies kann sich zwar negativ auf die Problemlösungsfähigkeit der EU auswirken,

aber diese negativen Auswirkungen würden alle Staaten gleichermaßen treffen. Im Unterschied dazu ist bei externer Differenzierung ein Rechtsakt bereits beschlossen, wenn die Verhandlungen über dessen Übernahme starten. Jede Verzögerung hat deshalb zu Folge, dass in einem eigentlich integrierten Politikbereich unterschiedliche Standards für die EU-Staaten und die Staaten externer Differenzierung gelten.

Lässt sich dieses Dilemma überhaupt lösen?

Die einzige Möglichkeit wäre nach meiner Meinung eine verstärkte Einbindung von Staaten mit externer Differenzierung in den Rechtssetzungsprozess der EU, was aber wiederum die Attraktivität einer EU-Vollmitgliedschaft schmälern und die Gefahr der Desintegration beinhalten würde. Zudem müssten Staaten mit externer Differenzierung auch die nötigen personellen Ressourcen haben, um diesen Zugang zum EU-Rechtssetzungsprozess überhaupt nützen zu können. Betreffend die Auswirkungen externer Differenzierung auf den europäischen Integrationsprozess möchte ich noch ergänzen, dass nach meiner Meinung oft vergessen wird, dass der EWR nur funktioniert, wenn die EU EWR-relevantes Recht setzt. Ohne Binnenmarkt braucht es nun mal auch keinen Binnenmarktzugang. Der Erfolg des EWR ist also primär ein Erfolg der EU und nicht der EWR/EFTA-Staaten, deren Beitrag sich darin erschöpft, keine Probleme zu machen.

Zum Schluss drängt sich noch die Frage auf, wie sich externe Differenzierung auf die Demokratie auswirkt.

Der EWR wird oft für sein Demokratiedefizit kritisiert, welches sich vor allem in den eingeschränkten Partizipationsmöglichkeiten und dem fehlenden Stimmrecht der EWR/EFTA-Staaten am EU-Rechtssetzungsprozess manifestiert. Bildhaft gesprochen, fehlt im EWR die Kongruenz zwischen Entscheidern und Betroffenen. Dieses Demokratiedefizit ist offensichtlich, wird aber durch die Möglichkeit der EWR/EFTA-Staaten, die Übernahme von EU-Recht in das EWR-Abkommen zu

verzögern oder spezifische Anpassungen zu erlassen, etwas relativiert. Folglich spreche ich im Zusammenhang mit dem EWR vor allem von einer Demokratiefalle: Im EWR ist es faktisch unmöglich, eine Balance zwischen In- und Output-Legitimität zu erzielen. Unter Input-Legitimität verstehe ich die Einbindung innerstaatlicher Akteure wie z. B. von Parlamenten, Parteien und Verbänden in den Entscheidungsprozess, während sich die Output-Legitimität an der Zielsetzung des EWR und damit der Schaffung eines homogenen sowie dynamischen Wirtschaftsraums bemisst. Sobald die EWR/EFTA-Staaten innerstaatliche Akteure verstärkt in den Übernahmeprozess einbinden, erhöht sich das Risiko von Übernahmeverzögerungen sowie EWR-spezifischen Anpassungen und reduziert sich damit die Homogenität von EU- und EWR-Recht. Des Weiteren

Der Erfolg des EWR ist primär ein Erfolg der EU und nicht der EWR/EFTA-Staaten.

kritisiere ich die fehlende Transparenz und hohe Inkonsistenz im EWR. Da die EWR/EFTA-Staaten formal weiterhin an der Idee der intergouvernementalen Zusammenar-

beit festhalten, diese sich aber immer weniger mit den Entwicklungen im EU-Recht vereinbaren lässt, müssen stets neue institutionelle Arrangements gefunden werden. Die einzige Konstante seitens der EWR/EFTA-Staaten ist dabei der Wunsch, das EWR-Abkommen zu erhalten und eine Politisierung der Europapolitik zu vermeiden. All diese Vorbehalte unterstreichen die hohe Komplexität externer Differenzierung. Die Suche nach einem alternativen Integrationsmodell wird für das Vereinigte Königreich also nicht einfach werden.

IMPRESSUM

Christian Frommelt, Forschungsbeauftragter am Liechtenstein-Institut.
christian.frommelt@liechtenstein-institut.li

Zitervorschlag: Frommelt, Christian (2016): Der EWR – ein alternatives Integrationsmodell für das Vereinigte Königreich nach dem Brexit? Kommentierter Foliensatz eines Vortrages vom 23. November 2016. BERN 2016.

Liechtenstein-Institut
St. Luziweg 2 | 9487 BERN | Liechtenstein
T +423 / 373 30 22
info@liechtenstein-institut.li
www.liechtenstein-institut.li



LIECHTENSTEIN-INSTITUT

Conference UK/CH : Im gleichen europäischen Boot?

University of Bern, 23 November 2016

Multilateral options: EFTA and EEA

Christian Frommelt

christian.frommelt@liechtenstein-institut.li

© Liechtenstein Institute, 2016



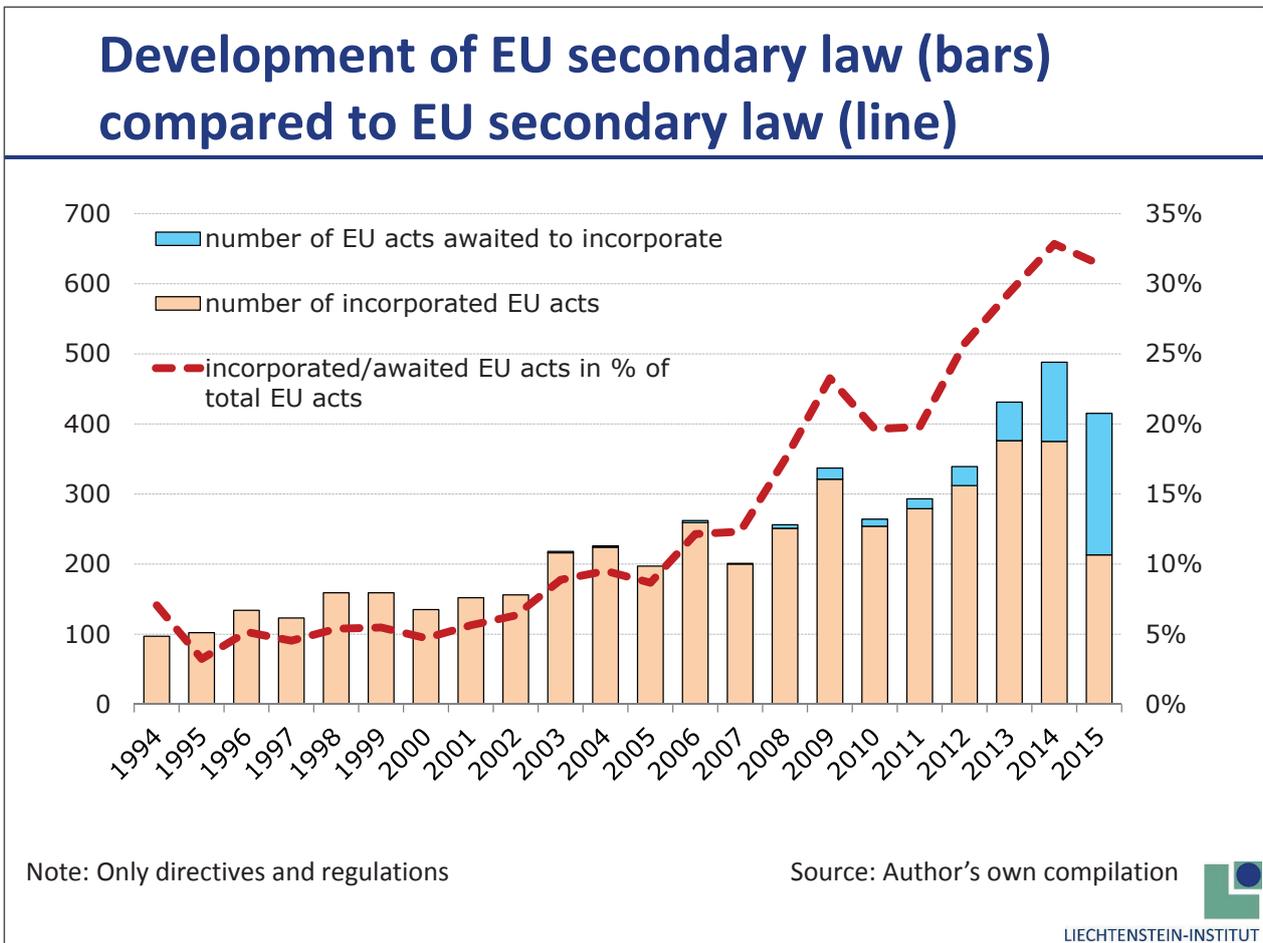
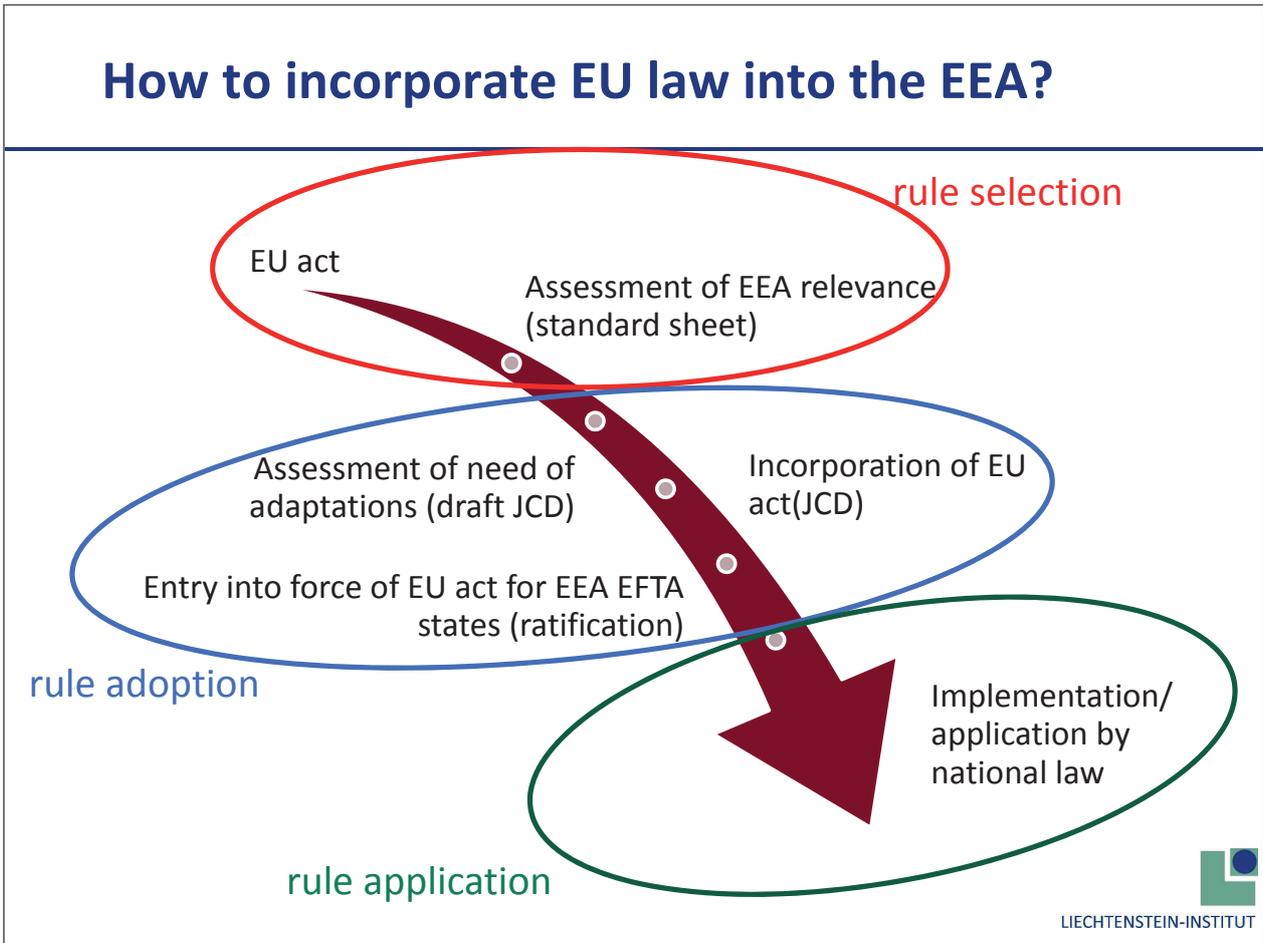
Current and *possible future* models of external differentiation

	bilateral deep economic integration		Multilateral deep economic integration	
	narrow	broad	narrow	broad
static	ENP 'hub-and-spoke' model	Swiss sectoral model		
partly dynamic	Turkish customs union model	<i>Turkish customs union model 2.0?</i>	Energy Community	<i>ENP variable geometry NEC?</i>
	Small-sized States absorption model	ENP 'hub-and-spoke' model 2.0?	European Common Aviation Area	
dynamic	Swiss association air transport and Schengen/ Dublin	<i>Swiss sectoral model with institutional umbrella agreement?</i>		EEA two-pillar model <i>EEA two-pillar model 2.0?</i> <i>Small-sized States absorption model with multilateral framework association?</i>

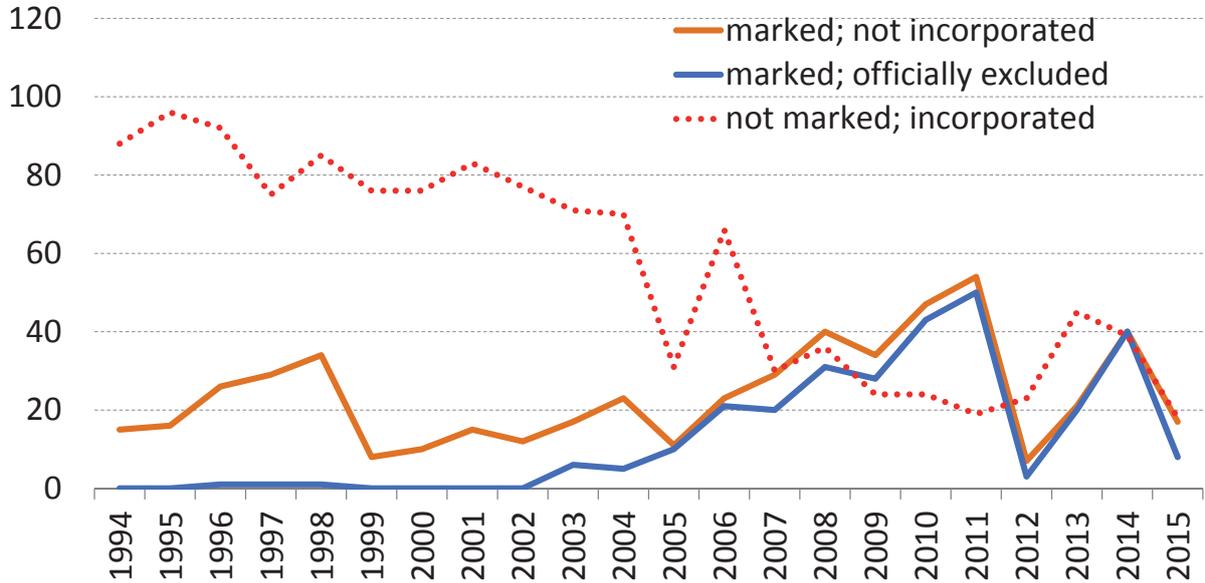
Source: Sieglinde Gstöhl, Journal of European Public Policy, 2015



LIECHTENSTEIN-INSTITUT



Convergence in the procedures to select EEA-relevant EU secondary law



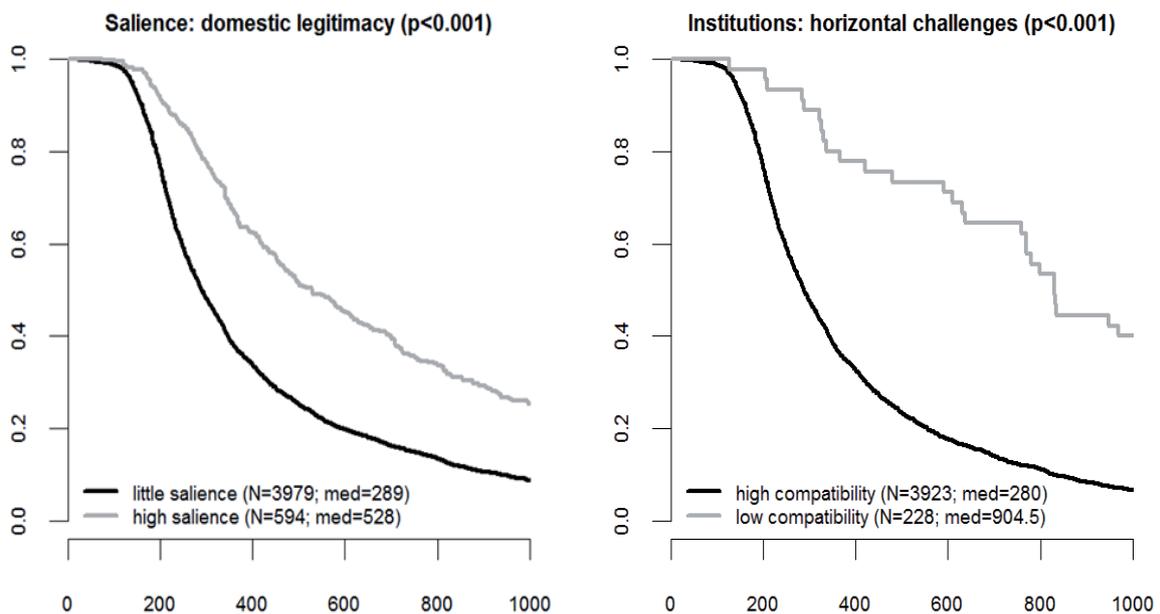
Note: Only directives and regulations

Source: Author's own compilation



LIECHTENSTEIN-INSTITUT

Conditions of effective external differentiation



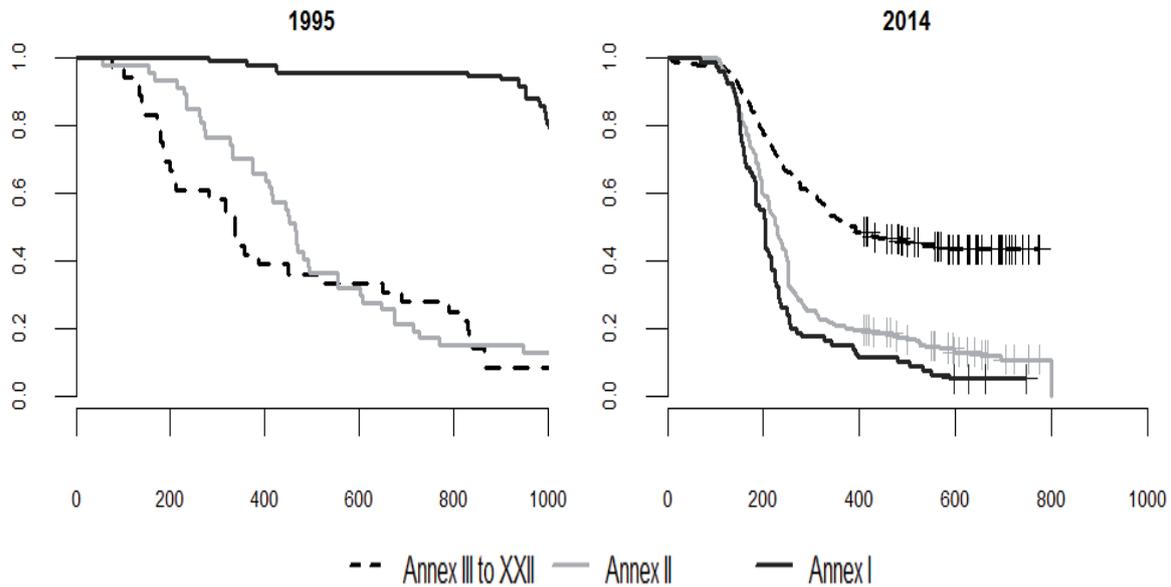
Note: Period of analysis 1995-2015 (EEA JCD); 1994-2014 (EU acts); only directives and regulations; share of incorporated acts (y-axis); time to incorporation in days (x-axis)

Source: Author's own compilation



LIECHTENSTEIN-INSTITUT

Speed of incorporation based on the year of adoption of an EU act



Note: Only directives, regulations and decisions; share of incorporated acts (y-axis); time to incorporation in days (x-axis)

Source: Author's own compilation



LIECHTENSTEIN-INSTITUT

Decision-making authority in the EEA

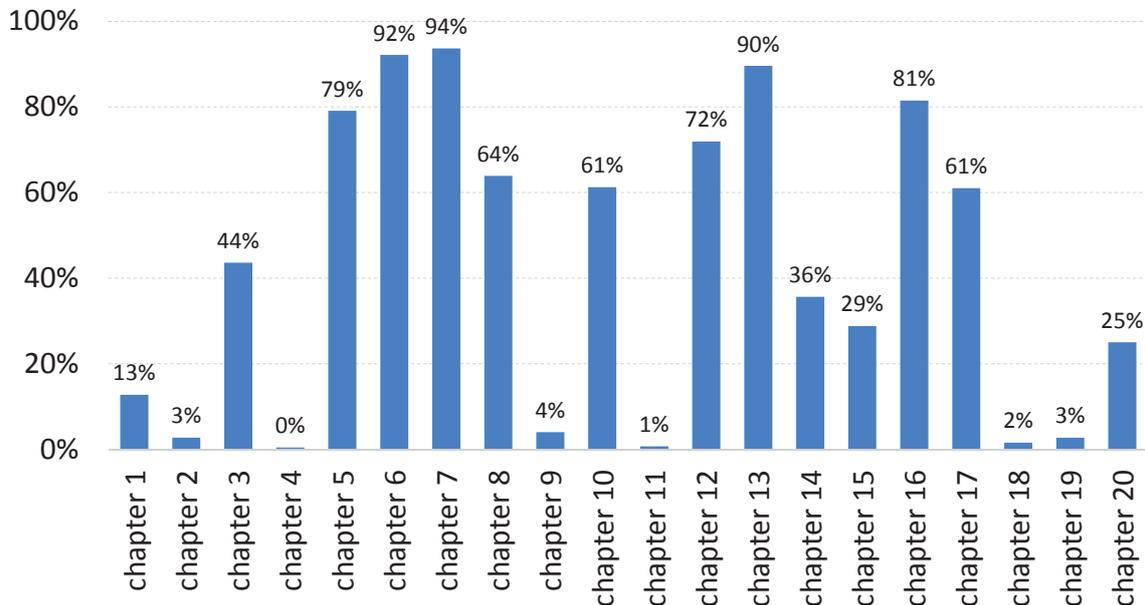
pooling and delegation of sovereignty

- no EEA-level policy coordination
- intergovernmental coordination within the EEA JC
- intergovernmental cooperation within the EEA JC
- quasi-supranational centralization within the EFTA pillar
- supranational centralization across EU and EFTA pillars
- subordination to EU pillar



LIECHTENSTEIN-INSTITUT

Functional scope of the EEA (compared to EU)



Note: Comparison with EU directory 31 December 2015, only basic directives and regulations

Source: Author's own compilation



What can we learn from the EEA?

- Current assessments of the EEA cannot prove its appropriateness for other states.
- Institutional set-up is not a sufficient condition of effective external differentiation.
- External differentiation is more likely to trigger new types and cases of differentiation.
- Final assessment of effects on sovereignty and democracy is not possible.

EEA and the UK

- rule density
- regulatory costs
- contribution to the EU's budget/ cohesion
- pooling and delegation of sovereignty
- maintenance of democratic procedures and rule of law
- access to EU decision-making process
- consistency of functional scope
- free movement of persons
- possibilities of formal opt-outs



EEA and the UK

- rule density – overall, much lower but not within EEA's functional scope
- regulatory costs – no effect (labour law, renewable energy etc.)
- EU's budget – only little effect (EEA Grants; Norway Grants)
- sovereignty – both loss and gain of sovereignty
- Democracy/rule of law – no real improvement ("shadow of hierarchy")
- EU decision-making process – only limited participation
- consistency of functional scope – continuous spill over (i. e. blurring of regulatory boundaries)
- free movement of persons – limited gain of room for manoeuvre (i. e. safeguard clause, no EU citizenship)
- possibilities of formal opt-outs – limited gain, but more likely informal opt-outs



Is external DI good for integration?

Yes and no.

- positive because ...
 - more horizontal integration
 - more Europeanization
 - spill over (institutional/ functional)
 - dynamic and thus no centrifugal effects (stable level of integration)
- negative because ...
 - high risk of differentiation and gaps in homogeneity
 - institutional complexity
 - insufficient pooling & delegation; insufficient access to EU policy making
 - high vulnerability due to high interactions with political environment
 - dynamic but no centripetal effect (no accession)



Is external DI good for democracy?

Yes and no.

- democratic deficit and democratic trap
- no vote in EU decision-making *but decision-shaping*
- shadow of hierarchy *but possibility to delay incorporation*
- «legal overstretch» of initial integration mandate
- little transparency and politicization
- trade-off of input and output legitimacy
- competition of symbols (supranational (EU) vs. intergovernmental (EEA))



UK/CH : im gleichen europäischen Boot ?

L'avenir des relations du Royaume-Uni et de la Suisse avec l'Union européenne
The Future of the United Kingdom's and Switzerland's Relations with the EU

Konferenz organisiert durch
 Vereinigung DIE SCHWEIZ IN EUROPA (VSE) und Think Tank *foraus*
 in Partnerschaft mit dem Global Studies Institute (Universität Genf)

Hauptgebäude Universität Bern, Kuppelsaal

23. November 2016, 14.00 bis 18.30

(Inscription requise/Anmeldung erforderlich : www.suisse-en-europe.ch)

DIE SCHWEIZ
IN EUROPA



foraus
 Forum Aussenpolitik
 Forum de politique étrangère
 Forum di politica estera

(Empfang und Kaffee : 13.30)

Eröffnung

Thomas Cottier, Prof. emeritus, Präsident VSE
Michael Matthiessen, EU-Botschafter in der Schweiz
 und für das Fürstentum Liechtenstein

Panel 1. Brexit: quo vadis ? The Options

(14.15 – 15.25)

Chair: **Hervé Bribosia**, Secretary General of VSE

Brexit state of play: views from London and Brussels, **Camino Mortera-Martinez**,
 Center for European Reform, London/Brussels

Multilateral options: EFTA and EEA, **Christian Frommelt**, Liechtenstein Institute

Bilateral options: from the Swiss model to a « Continental Partnership »,
Cenni Najy, Think Tank *foraus*

Kommentar : **Prof. Sieglinde Gstöhl**, College of Europe, Bruges

Panel 2. Verhandlungen Schweiz – EU : Stand der Dinge und Auswirkungen des Brexit

(15.30 – 16.40)

Chair : **Prof. Joëlle de Sepibus**, Universität Bern, VSE

Le Brexit : une chance pour la Suisse ?, **Botschafter Henri Gétaz**, EDA, Direktor der Direktion für europäische Angelegenheiten DEA

La mise en œuvre de l'initiative « contre l'immigration de masse »,
Prof. Véronique Boillet, Universität Lausanne

Die institutionelle Fragestellung, **Prof. Matthias Oesch**, Universität Zürich

Kommentar : **Prof. René Schwok**, GSI, Universität Genf

(Kaffepause : 16.40 – 17.00)

Debatte-Table ronde Wieviel Europa braucht die Schweiz (und umgekehrt) ? Die Weiterentwicklung des bilateralen Wegs

(17.00 – 18.30)

Leitung: **Simon Gemperli**, Neue Zürcher Zeitung

Jan Atteslander, economiesuisse

Claudé Béglé, Nationalrat, Vize-Präsident CVP, Unternehmer (SymbioSwiss)

Thomas Cottier, Prof. emeritus, Präsident VSE

Stefan Dörig, Botschaftsrat, Mission der Schweiz bei der EU (Energiepolitik, Galileo)

Henri Gétaz, Botschafter, Direktion für europäische Angelegenheiten DEA

Stefan Hoffman, Schweizerische Bankiervereinigung SwissBanking

Caroline Iberg, Co-Generalsekretärin, Neue Europäische Bewegung Schweiz

Jean Russotto, Anwalt, Steptoe & Johnson LLP, Bruxelles

Benedikt von Tscharnier, alt Botschafter, VSE

Jean Zwahlen, alt Botschafter, ehem. Mitglied des Direktoriums SNB, VSE

Schlusswort

Emilia Pasquier, Geschäftsführerin Think Tank *foraus*

(Aperitif : 18.45)