



Stiftung für
Ordnungspolitik
und Staatsrecht

Flexible (Des-) Integration in Europa: die künftige Rolle des EWR aus Sicht der Ordnungspolitik

*Thesenpapier von Prof. Dr. Michael Wohlgemuth, Forschungsbeauftragter der Stiftung für
Ordnungspolitik und Staatsrecht*

- I. Vorbemerkung
- II. Ordnungspolitische und institutionenökonomische Kriterien
- III. Varianten flexibler (Des-) Integration
- IV. Der EWR aus staatsrechtlicher und ordnungsökonomischer Sicht
- V. Reformideen für den EWR
- VI. Chancen und Risiken für Liechtenstein
- VII. Anhang

I. Vorbemerkung

Dieser Vortrag und dieses Thesenpapier sind „work in progress“. Die Studie („*Zur Zukunft Europas: ordnungspolitische Argumente und Modelle für eine flexible Integration und die Zukunft des EWR*“) wird demnächst veröffentlicht (Übersicht s. Anhang) . Der Autor möchte zuvor weitere Gespräche mit Experten in Liechtenstein und Brüssel führen, um sich ein umfassendes Bild zu machen. Die Studie soll vor allem Szenarien für die Zukunft des EWR enthalten, aber darüber hinaus (ordnungsökonomisch wie staatspolitisch notwendig auch damit verknüpft) ebenso für die EU. Sie wird in einem theoretischen Teil¹ näher eingehen auf

- die Politische Ökonomie der Zentralisierung;
- die Frage der wirtschafts- und demokratietheoretisch sinnvollen Kompetenzverteilung im europäischen Mehrebenensystem;
- Modelle differenzierter Integration innerhalb der EU sowie zwischen der EU und Drittstaaten.

Dabei ist der EWR aus Liechtensteinischer Sicht am unmittelbarsten relevant; deshalb wird er in der Studie auch ausführlicher behandelt.

II. Ordnungspolitische und institutionenökonomische Kriterien²

„Das mag in der Theorie richtig sein, taugt aber nicht für die Praxis“: dieser schon von Immanuel Kant (1793) problematisierte „Gemeinspruch“ wird auch heute und nicht zuletzt gegenüber Ökonomen geäußert. Tatsächlich ist vieles, was in der Volkswirtschaftslehre als „richtig“ honoriert wird (theoretisch denkbare Traumwelten als Maßstab und allwissende wohlwollende Politiker als Adressaten von Politikempfehlungen) nicht praxistauglich. Ebenso ist das, was politisch als „tauglich“ angesehen wird – etwa weil es Sonderinteressen und Wähler zufriedenstellt – oft alles andere als (ordnungs-) ökonomisch „richtig“.

Die moderne Ordnungsökonomik untersucht die Wirkung von Institutionen auf Muster sozialer Interaktion. Dabei sucht sie nach allgemeinen Regeln, die den gemeinsamen Bürgerinteressen dauerhaft dienlich sind. Sie berücksichtigt insbesondere die „Interdependenz der Ordnungen“ (Walter Eucken) in Wirtschaft und Recht, Staat und Gesellschaft. Sie rekurriert auf normative Prinzipien jenseits der reinen Effizienz von Märkten und berücksichtigt die Grenzen der Rationalität (des Wissens und Wollens) der Akteure in Wirtschaft und Politik. Damit sollte sie auch „für die Praxis taugen“.

Als Regeln erfolgreichen Wirtschaftens hat die Ordnungsökonomik die Privatrechtsprinzipien Privateigentum, Vertragsfreiheit und Haftung sowie die staatspolitischen Grundsätze der Rechtssicherheit, Geldwertstabilität und der offenen Märkte betont, die insgesamt eine „Wettbewerbsordnung“ konstituieren.

Diese Maßstäbe gelten nicht nur für erfolgreiche „National-Ökonomien“, sondern grundsätzlich auch für internationale Wirtschaftsordnungen. Die EWG (später EU), aber auch der EWR haben wichtige ordnungspolitische Aufgaben übernommen: die Marktöffnung durch die vier Grundfreiheiten (freier Verkehr von Personen, Gütern, Dienstleistungen und Kapital) im Binnenmarktverhältnis, sowie durch die

Außenhandelspolitik und die weitgehende Sicherung eines unverfälschten Wettbewerbs (Kartell- und Fusionsrecht, Reduzierung staatlicher Beihilfen).

Diese gemeinsamen Politiken kann man nach Prinzipien der politischen Ökonomie und Ordnungspolitik (economies of scale, Internalisierung externer Effekte, gemeinsame Bürgerinteressen, Subsidiarität und „output-Legitimation“) gut begründen.

Gleichzeitig findet sich auf europäischer Ebene aber ein „Besitzstand“ (acquis communautaire) von Vorschriften, der diesen Prinzipien kaum oder nicht entspricht. Auch widmet das EU-Budget mit Agrarpolitik, Regional- und Strukturfonds den überwiegenden Teil distributiven Zwecken. Die Bündelung nationaler Sonderinteressen in gemeinschaftlichen Politikpaketen ist es denn auch, die dazu führt, dass viele Maßnahmen beschlossen werden, die weit jenseits der Schnittmenge gemeinsamer Bürgerinteressen liegen und jeweils für sich betrachtet sogar allein einer Minderheit nutzen.

Mit der gleichzeitigen Erweiterung und Vertiefung der EU ist die Heterogenität von nationalen (Bürger-) Interessen und politischen (compliance-) Fähigkeiten enorm gestiegen – mit der Folge, dass die traditionelle europäische „one-size-fits-all“ Gesetzgebung zunehmend an ihre Grenzen und auf Widerstände stößt (der „Brexit“ ist dafür nur ein dramatisches Signal).

Je tiefer und weiter die EU (aber im Ansatz auch der EWR) versucht, eine für alle gleiche immer engere politische Union zu bilden, desto schwerer wiegen sowohl die Kosten der Konsensfindung auf EU (und EWR) Ebene als auch die Heterogenitätskosten des Souveränitätsverlusts auf Ebene der Nationalstaaten. Zudem werden die Potenziale der konkurrierenden Vielfalt, die historisch gesehen das „Wunder“ der europäischen Entwicklung von Freiheit, Demokratie, Marktwirtschaft und Rechtsstaat bewirkt haben, reduziert.

Diese sehr grundsätzliche These muss indes differenziert und konkretisiert werden. Man kann dies im Rahmen der ökonomischen Theorie der Clubgüter illustrieren: Als Freihandelsclub ist Europa (EU/EWR/EFTA) „zu klein“: die optimale Clubgröße liegt bei unendlich vielen (willigen und fähigen) Mitgliedern. Die optimale Clubgröße etwa einer gemeinsamen EU-Agrarpolitik derzeitiger Form liegt dagegen heute zwischen Null und Eins. Und der „Euro-Club“ hat sich als zu schnell zu groß erwiesen, um die Kriterien eines „optimalen Währungsraums“ zu erfüllen.

Aus (ordnungs-) ökonomischer Sicht wäre es somit grundsätzlich besser gewesen, die Integration für möglichst viele dort zu beginnen, wo auch für alle dauerhaft gemeinsame Vorteile zu erzielen und „output-Legitimation“ zu erwarten sind: bei der Marktöffnung und gemeinsamen Wettbewerbsregeln. Auch große Teile einer gemeinsamen Außen-, Sicherheits-, Verteidigungs-, und Umweltpolitik lassen sich als Kandidaten für eine internationale Kooperation – über die Grenzen des EU-Clubs hinaus – (ordnungs-) ökonomisch gut begründen.

Um aber hier – wie in ökonomisch schwerer begründbaren Bereichen wie Sozial-, Steuer-, oder Arbeitsmarktpolitik – integrationspolitisch „voranzukommen“, empfiehlt sich aufgrund der stärkeren Heterogenität von Präferenzen und Fähigkeiten sowie der erhöhten Anforderungen an „input-Legitimität“ ein anderes Vorgehen: die flexible Integration der „Willigen und Fähigen“ Staaten Europas.

III. Varianten flexibler Integration

Für Mitglieder der EU sind die Möglichkeiten solcher flexibler Integration begrenzt, aber durchaus vorhanden. So gab und gibt es zeitliche Flexibilität („Europa der verschiedenen Geschwindigkeiten“), materielle Ländergruppen-Flexibilität („konzentrische Kreise“) oder sektorale/inhaltliche Flexibilität („variable Geometrie“, „verstärkte Zusammenarbeit“) nicht nur als idealtypische Modelle flexibler Integration, sondern (oft kombiniert) auch in der Realität (z.B. Währungsunion; Bankenunion; Schengen/Dublin; EU-Patent, Verteidigungszusammenarbeit PESCO).

Gegenüber Drittstaaten ist die Variabilität und Flexibilität der EU bezüglich der Übernahme / Angleichung des EU-aquis naturgemäß größer. Der bevorstehende Austritt Großbritanniens aus der EU hat die Vielfalt der Optionen einer (Wieder-) Annäherung von Drittstaaten an die EU – vor allem als größter Binnenmarkt der Welt – drastisch vor Augen geführt: vom Freihandelsabkommen („Kanada“), über die Zollunion („Türkei“), dem Assoziierungsabkommen („Ukraine“), der Bilateralen („Schweiz“) bis hin zum EWR.

IV. Der EWR aus staatsrechtlicher und ordnungswirtschaftlicher Sicht

Der EWR ist (wie die EU) ein juristisches Gebilde *sui generis*. Er kombiniert zwei im Prinzip grundlegend antagonistische integrationstheoretische Idealtypen: das intergouvernementale Modell der EFTA und das das supranationale Modell der EU.

Der EWR stellt die engste Integrationsstufe dar, die die EU bisher gegenüber Drittstaaten bereithält. Er geht weit über ein übliches Freihandelsabkommen (und weitgehend über ein übliches Assoziierungsabkommen) hinaus, indem er (a) die individuellen Grundfreiheiten und damit einhergehenden staatsrechtlichen Pflichten des EU-Binnenmarkts auf Nicht-EU-Mitglieder ausdehnt, (b) erhebliche weitere mit dem Binnenmarkt (mehr oder weniger ordnungspolitisch zwingend) verbundene Politikbereiche vereinheitlicht, (c) eine anspruchsvolle governance-Struktur aufweist, die eine dynamische Anpassung an neue Binnenmarkt-relevanten Rechtsakte und -auslegungen ermöglicht bzw. erzwingt, und (d) finanzielle Beiträge der Nicht-EU Mitglieder fordert, die vor allem (neuen) EU-Mitgliedern zugutekommen.

Ordnungspolitisch korrekt legt der EWR den Schwerpunkt auf die Erweiterung des EU-Binnenmarktes und die Anwendung gleicher Wettbewerbsregeln (einschließlich Staatsbeihilfen und staatliche Auftragsvergabe). Auch in den Bereichen Transport und Energie oder Forschungszusammenarbeit sind klare gegenseitige Effizienzgewinne zu erkennen. Ordnungspolitisch zweifelhaft sind dagegen etwa „one-size-fits-all“ Regulierungen der Sozial- und Beschäftigungspolitik sowie Teile der Umwelt- und Verbraucherschutzpolitik.

Die EFTA hat sich als weniger politisierte und stärker auf weltweiten Freihandel fokussierte Alternative zur EWG (später EU) verstanden. Dennoch haben sich sowohl EFTA als auch der EWR seit ihrer Gründung (1960 bzw. 1994) als wenig attraktiv erwiesen. Während der 1970er Jahre wies die EFTA mit 8 Mitgliedern noch mehr auf als die EG (6), doch war ihre Mitgliedschaft ab 1995 halbiert, während die EG/EU durch „Übertritt“ bzw. direkte Erweiterung auf heute (noch) 28 Mitglieder anstieg (s. Anlage). Wegen der schweizerischen Ablehnung des EWR-Beitritts sind nur Norwegen, Island und Liechtenstein auf der EFTA-Seite des EWR (und dessen recht aufwendiger, im Prinzip bilateralen, Zwei-Säulen-Struktur) vertreten. Norwegen und Island standen jeweils zeitweise kurz vor dem Übertritt zur EU. Für Liechtenstein allein hätte man den Aufwand des EWR-Abkommens wohl kaum aufrechterhalten.

Das zeigt zum einen, wie labil die Struktur des nicht zuletzt verfahrensrechtlich überaus anspruchsvollen EWR-Abkommens zeitweilig war und auch wieder sein könnte. Andererseits hat sich der EWR in seinen 24 Jahren auch als erstaunlich robust erwiesen: der Hauptteil des Abkommens ist, anders als die EU-Verträge, nie materiell geändert worden; der EWR wird seitens der EU und der drei EFTA-Mitglieder – bei allen Streitigkeiten in Details – heute nicht ernsthaft infrage gestellt.

Außerhalb der drei EWR/EFTA-Staaten war der EWR auch kaum ein Thema politischer oder akademischer Debatten; er flog „unter dem Radar“ der Aufmerksamkeitsökonomie größerer EU-Themen wie Euro- und Flüchtlingskrise. Seit dem Brexit (aber auch der heiklen Situation der EU-Schweiz Bilateralen) ist der EWR indes wieder auf dem Radar aufgetaucht. Nicht zufällig kommen daher auch die neueren Analysen, Interpretationen und Reformvorschläge zum EWR meist aus Großbritannien und der Schweiz.

V. Reformideen für den EWR

Die Studie wird sieben Reformideen vorstellen und bewerten, die den EWR (und damit auch Liechtenstein) direkt oder indirekt betreffen.

EWR à la UK: Seitens der Befürworter eines („soften“) Brexit³ finden sich einige interessante Interpretationen der rechtlichen und politischen Möglichkeiten, den (primärrechtlich unveränderten) EWR als Alternative zur EU-Mitgliedschaft zu nutzen und so vollen Zugang zum EU-Binnenmarkt zu erhalten, aber gleichzeitig nationalstaatliche Souveränität bei der Regulierung der vier Grundfreiheiten (vor allem auch der Personenfreizügigkeit) weitgehend zu bewahren; notfalls auf dem Wege der Verweigerung oder der Ausrufung einseitiger Schutzmaßnahmen. Eine nähere Betrachtung zentraler Argumente lässt diese aber als allzu „wishful thinking“ erkennen, die der gängigen Rechtspraxis und -interpretation vor allem zu Art. 102 und 112 EWR-Abkommen oft widerspricht. Eine (wenn auch nur – oder: noch dazu nur – vorübergehende) Mitgliedschaft des UK unter diesen überzogenen Erwartungen würde entweder in Großbritannien für arge Frustration sorgen, oder das sensible Gleichgewicht des 2-Säulen-Systems (vor allem wegen der Erfordernis, auf EFTA-Seite „mit einer Stimme zu sprechen“) des EWR empfindlich stören.

EWR status quo plus: Dieses Modell⁴ nimmt ebenfalls den status quo des Hauptteils des EWR-Abkommens als gegeben und adressiert die Herausforderungen, die auch in aktuellen Publikationen des EWR-Rates und des gemeinsamen EWR-

Ausschusses stets aufs Neue angeführt werden. So vor allem: (a) die umstrittenen Grauzonen zwischen dem, was ordnungspolitisch und nach dem Prinzip der Subsidiarität als „EWR-relevant“ anzusehen ist und dem, was seitens der EU unter dem Banner „Binnenmarkt“ geflaggt und als Regulierung (oft in umfassenden Politikpaketen) eingefordert wird. (b) die zunehmende Nutzung von Verordnungen und delegierten Rechtsakten anstelle von Richtlinien, welche die EWR/EFTA-Staaten in der Flexibilität der Rechtsetzung immer mehr einschränken und (c) die verstärkte Rolle von EU-Aufsichtsagenturen (vor allem im Finanzsektor), die oft direkte rechtliche Anweisungen an Akteure in EWR/EFTA-Staaten geben, ohne dass diese in den Agenturen selbst mitbestimmen könnten, im üblichen EWR Verfahren einbezogen wären oder sonst ihre Souveränität verteidigen könnten.

EFTA 2.0: Dieses Modell⁵ ist zunächst als Alternative für die Schweiz gedacht, soll aber auch für EFTA/EWR-Staaten und diejenigen gelten, denen der Souveränitätsverlust in der EU zu schwer wiegt. Es ist eine Art Aktualisierung des ursprünglichen EFTA-Gedankens der überwiegend wirtschaftlichen Integration, während politische Programme auf die Willigen und Fähigen beschränkt wären. Der Handel von Gütern, Dienstleistungen und Kapital soll vorrangig auf Grundlage gegenseitiger Anerkennung erfolgen, Personenfreizügigkeit soll dagegen (nichtdiskriminierend) beschränkt werden können. Dieses Modell ist ordnungstheoretisch gut begründet, reibt sich aber stark am rechtlichen status quo des EWR Abkommens und der Bilateralen. Diese müssten jeweils gekündigt werden zugunsten eines institutionell nicht hinreichend konkretisierten Modells. Ob hieraus für EFTA 2.0 Mitglieder ökonomische Vorteile hervorgehen ist fraglich. Wie die Brexit-Verhandlungen zeigen, dürfte die EU den Zugang zum Binnenmarkt erschweren, wenn Drittländer den relevanten aquis nicht voll übernehmen und Freizügigkeit nicht voll gewähren wollen.

EWR 2.0: Die Schweizer SP⁶ hat 2016 ebenfalls ein Modell vorgestellt, das als multilateraler dritter Kreis europäischer Integration (nach der Eurozone und der EU) für die Schweiz eine Alternative zu den Bilateralen darstellen, aber auch anderen Nicht-EU-Mitgliedern (wie etwa in Zukunft Großbritannien) offen stehen soll. Institutionell würde die Zwei-Säulen-Struktur des EWR beibehalten. Angedeutet werden aber verbesserte Möglichkeiten des „decision shaping“ und eines „opting out“, wenn Bestimmungen „unannehmbar“ wären. Der EWR 2.0 kann sich mehr oder weniger deutlich vom bestehenden EWR unterscheiden. Radikalere Vorschläge wie etwa die Beteiligung von EWR-Staaten an Binnenmarkt-relevanten Mehrheitsentscheidungen oder ein erleichtertes Verfahren des „Opting out“ (im Vergleich etwa zu Art. 102 und 112 EWR) würden politisch schwer durchsetzbare Änderungen des EU und EWR Primärrechts erfordern. Ein durch neue Mitglieder gestärkter EWR 2.0 könnte das vielleicht eines Tages durchsetzen; die bestehende delikate Balance auf der EFTA/EWR-Seite (etwa die Fähigkeit, „mit einer Stimme zu sprechen“) könnte indes auch Schaden nehmen.

Single Market-Lite: Open Europe⁷ hat unter verschiedenen Modellen einer Alternative zur EU für Großbritannien (und andere Staaten) auch einen reformierten EWR skizziert. Demnach müsste vor allem der Umfang der Regulierungen auf das für einen Binnenmarkt notwendige reduziert werden; auch müssten die Mitspracherechte der EWR/EFTA-Mitglieder deutlich verbessert werden (durch doppelte Mehrheiten wie bei der EBA; durch qualifizierte gemeinsame Mehrheit im Rat oder durch

Vetorecht einer Anzahl nationaler Parlamente). Die Grundidee einer möglichst weiten Marktöffnung in Europa und weltweit, jedoch bei Bewahrung nationalstaatlicher demokratischer Kontrolle in politisch sensiblen Bereichen ist ordnungspolitisch begründet. Die Autoren selbst halten indes ihre Vorschläge für kaum politisch durchsetzbar, da sie primärrechtliche Änderungen des EWR-Abkommens (und des EUV) erfordern, die 31 nationalen Vetooptionen unterliegen. Auch wird mit Widerstand der bestehenden EWR/EFTA-Staaten gerechnet, da sie (etwa in einem System doppelter Mehrheiten oder bevölkerungsgewichteter Stimmen) von Großbritannien oder anderen „Großen“ leicht überstimmt werden könnten.

Kontinentale Partnerschaft: renommierte und politnahe Experten aus Frankreich, Deutschland und Großbritannien⁸ haben 2016 ebenfalls ein „Europa der drei Kreise“ vorgeschlagen, mit der kontinentalen Partnerschaft als Teilnahme am EU-Binnenmarkt, jedoch mit Ausnahme der vollen Freizügigkeit. Zusätzlich soll es zu freiwilliger Kooperation in bestimmten Politikbereichen (Regulierung der Finanzmärkte, Klima- und Energiepolitik, Außen- und Sicherheitspolitik) kommen. Die Art des „decision-shaping“ scheint ähnlich wie im EWR gedacht zu sein. Auch wird geraten, dass die kontinentale Partnerschaft eine Zollunion bildet. Ob die Bildung einer Zollunion wirklich im Interesse von Nicht-EU Staaten ist, kann hingegen bezweifelt werden. Gerade die EFTA-Staaten zeigen, dass eine eigenständige Handelspolitik (die auch Reziprozität garantiert), durchaus erfolgreich sein kann. Ob ein Binnenmarkt auch ohne Freizügigkeit ökonomisch funktionsfähig ist, da Migration und Freihandel Substitute darstellen, ist selbst in der Ökonomik umstritten. Politisch stellt sich hier (wie in anderen Modellen) Frage des Willens seitens der EU, ein solches „Rosinenpicken“ zu akzeptieren.

Wider European Economic Area: Hierunter versteht etwa Emerson⁹ die sich abzeichnende Entwicklung der EU-Nachbarschaftspolitik und der vielfältigen Assoziierungsabkommen. Diese sind zwar überwiegend bilateral für die jeweiligen Nicht-EU Staaten maßgeschneidert, weisen aber dennoch viele Gemeinsamkeiten auf: tiefe Freihandelsabkommen einschließlich (Finanz-) Dienstleistungen und Teilnahme an gemeinsamen Agenturen, Programmen und Konventionen (etwa für Energienetze, Flugsicherung, Ursprungslandnachweise, Lebensmitteltests, Visa-freies Reisen) – jedoch gewähren sie keine volle Personenfreizügigkeit. Emerson beschreibt eine Art vierten Kreis europäischer Integration, für die er indes nur eine „soft institutionalisation“ (ein Grünbuch, ein WEEA Forum zum Austausch von „best practice“) angemessen hält. Der EWR/EFTA würde hierin nicht institutionell aufgehen, könnte sich aber daran beteiligen, um (als dritter Kreis mit dem vierten) ebenfalls gegenseitig vorteilhafte Kooperationen einzugehen. In Teilen ist der WEEA ein „Warteraum“ oder „training-camp“ für Länder, die die EU-Mitgliedschaft anstreben (und von der EU auch hierzu ermutigt werden). In anderen Teilen ist er ein Gemeinschaftsraum unter Nachbarn, die eine enge, aber selektive Nähe zueinander suchen, ohne gleich zusammenziehen zu wollen. Und schließlich wäre er auch ein Rückzugsraum für enttäuschte ehemalige Mitglieder der EU- (bzw. EWR-) Wohngemeinschaft, die aber gleichwohl gute Freunde bleiben wollen.

Diese Auswahl aktueller Reformvorschläge von EWR und/oder EFTA zeigen die Vielfalt, gleichzeitig aber auch Überlappung alternativer Konzepte. Sie zeigen auch,

dass ordnungspolitisches Denken – bewusst oder unbewusst – in diese eingegangen ist. Nahezu durchweg geht es darum:

- Den europäischen Binnenmarkt für möglichst viele Akteure zu öffnen;
- Wettbewerb (und Wettbewerbsfähigkeit) grenzüberschreitend zu stärken;
- Subsidiarität und demokratische (Eigen-) Verantwortung zu fördern.

Dies entspricht den ordnungspolitischen Grundideen europäischer Integration. Dennoch zeigt sich bei allen Modellen auch stets die Spannung zwischen dem, was „in der Theorie richtig sein mag“ und dem, was angesichts der notwendig sperrigen juristischen und unreinen politischen Realitäten von Sperrklinkeneffekten und Pfadabhängigkeiten eher „taugt für die Praxis“. Augenfällig ist dies angesichts der enormen Änderungshürden des Europäischen Primärrechts, aber auch der politischen Agenda der EU-Institutionen, ihren immer schwerer zur Harmonie zu bewegenden „Club“ vor „Rosinen-pickenden Trittbrettfahrern“ zu schützen.

VI. Chancen und Risiken für Liechtenstein

Die Mitgliedschaft Liechtensteins im EWR hat sich bislang deutlich bewährt. Sie ist im Volk anerkannt¹⁰ und hat sicher auch zum wirtschaftlichen Erfolg des Fürstentums entscheidend beigetragen¹¹; sie kann somit sowohl „input-“ als auch „output“-Legitimation beanspruchen.

Aus ordnungspolitischer Sicht hat Liechtenstein damit den „Club“ gefunden, der den Präferenzen und Möglichkeiten eines „willigen und fähigen“ Landes entspricht, das als Kleinstaat in besonderer Weise auf offene Märkte (Zugang zum größten Binnenmarkt der Welt und gleichzeitig Teilhabe an Freihandelsabkommen mit der Schweiz und der EFTA) angewiesen ist und zugleich auf die Bewahrung seiner Souveränität in subsidiären Angelegenheiten achten muss.

Auch wenn sich der EWR (mit seiner aufwendigen Entscheidungsstruktur) nach bald 25 Jahren als erstaunlich stabil erwiesen hat, ist damit dessen Zukunft in den nächsten 25 (oder auch nur 5) Jahren nicht notwendig gesichert. Als labile Drei-Staaten Vertretung hätte die EWR/EFTA-Säule der EWR-Konstruktion schon einige Male (durch „Defektion“ von Norwegen oder Island) kollabieren können, was zumindest die weitere Anbindung Liechtensteins an den sich dynamisch entwickelnden Binnenmarkt-aquis gefährdet hätte (der bestehende aquis wäre wohl nach völkerrechtlichen Kriterien zu retten und bewahren).

Aber auch auf EU-Seite ist nicht nur als Folge des „Brexit“ die Tektonik europäischer Integration derzeit in Bewegung. Sie hätte letztes Jahr (2017) nach den Wahlen in Frankreich und den Niederlanden schon seitens der Gründungsmitglieder der EG/EU dramatisch ins Rutschen gekommen sein. Auch in Ländern wie Ungarn und Polen, aber auch Griechenland oder Italien wird die EU in politisch zentralen Bereichen derzeit infrage und die Frage der nationalen Souveränität in den Vordergrund gestellt.

Hierin kommt zu einem großen Teil ein populistischer Instinkt gegenüber offenen Märkten und Gesellschaften zum Ausdruck, aber auch ein Verlangen nach demokratischer Selbstverantwortung und Subsidiarität.

Beidem kann und will man innerhalb der EU nur bedingt entgegenkommen. Zwar dürften (bzw. sollen) die laufende Brexit-Verhandlungen für Nachahmer deutlich abschreckend wirken. Dennoch könnte der EWR (in der einen oder anderen Form) auch zum Auffangbecken für potenzielle EU-Austrittsländer werden.

Gleichzeitig könnte der EWR als dritter Kreis starker Binnenmarkt-Integration bei gleichzeitiger Bewahrung nationalstaatlicher Souveränität (in vielen Bereichen) auch wieder für Nicht-EU Staaten interessant werden. In der Schweiz könnte der EWR wieder auf die Agenda gelangen; zudem wird er für europäische Kleinstaaten wie Andorra, Monaco und San Marino immer wieder als Option diskutiert.

Durch einen Zuwachs der EFTA/EWR Säule seitens neuer Mitglieder wäre diese Säule zwar vordergründig „mächtiger“. Es würde ihr aber auch deutlich schwerer fallen, gemäß dem EWR-Abkommen „mit einer Stimme“ zu sprechen, um den EWR-relevanten aquis umzusetzen (oder auch Regulierungen von EU-Agenturen anzuerkennen).

Die Stimme Liechtensteins würde in einem Chor von „nicht-mehr-willigen“ ex-EU-Mitgliedern (die von der Konvergenz zur Divergenz gegenüber dem EU-aquis gelangen wollen) und „noch-nicht-fähigen“ EU-Mitgliedschaftsaspiranten (die von der Divergenz zur Konvergenz streben) wohl kaum mehr gehört werden können.

Aus Liechtensteinischer Sicht scheint die Konservierung des „status quo“ deshalb derzeit das wohl beste Szenario. Dies mag zwar in der „Theorie nicht perfekt“ sein, taugt aber besser als anderes „für die Praxis“.

Aber den „status quo“ kann Liechtenstein nicht allein verteidigen. Es wird hierfür Verbündete finden (müssen) – wohl am besten innerhalb der EU selbst.

Es erscheint paradox: es gäbe wohl viele gute Ideen, den EWR aus ordnungspolitischer Sicht „besser“ (offener und flexibler) zu machen. Das dürfte ihn aber auch attraktiver für neue Mitglieder machen; was wiederum aus politstrategischer Sicht (nicht zuletzt Liechtensteins) den Erfolg des Clubs gefährden könnte.

Anhänge

Zur Zukunft Europas: ordnungspolitische Argumente und Modelle für eine flexible Integration und die Zukunft des EWR

1. Einleitung: Europa an Scheidewegen
2. Die politische Ökonomie der Zentralisierung
one-size-fits-all? / log-rolling / institutionelles Eigeninteresse / blame-shifting und gold-plating / „integration by stealth“ / Mangelnde „Fähigkeit zur Selbstkorrektur“
3. Kosten und Nutzen der Integration
Was soll die Europäische Integration leisten? / Entscheidungsfindungskosten / Entscheidungsduldungskosten / Clubtheoretische Einsichten
4. Aktuell diskutierte Szenarien
Das Weißbuch der EU / Junckers „State of the Union“, Macrons „Initiative für Europa“
5. Wo bleibt die Subsidiarität?
Katholische Soziallehre und europäisches Recht / Reformvorschläge
6. Alternative Modelle flexibler Integration (innerhalb) der EU
Mehrere Geschwindigkeiten (zeitliche Flexibilität) / Konzentrische Kreise (Ländergruppen-Flexibilität) / Variable Geometrie (sektorale / inhaltliche Flexibilität)
7. Alternative Modelle flexibler Integration gegenüber Drittstaaten
Freihandelsabkommen (Beispiel Kanada) / Bilaterale (Schweiz) / Zollunion (Beispiel Türkei) / Assoziierungsabkommen / privilegierte Partnerschaft (Ukraine) / EWR
8. Der EWR: status quo aus rechtlicher und ordnungsökonomischer Sicht
Umfang und Struktur des EWR (Geltungsbereich / Die Zwei Säulen-Struktur / Ausarbeitung und Umsetzung der EU-Rechtsakte / Überwachung)

Eine kurze Geschichte des EWR (Großbritannien 1973 / Portugal 1986 / Österreich, Finnland, Schweden 1995 / Osterweiterung 2004 folgende / Schweiz / Liechtenstein)

EWR/EFTA heute: bewährte Routine, Kollaps oder neue Alternative?

Großbritannien und die Debatte um den EWR
9. Reformideen für den EWR
Ein EWR in britischer Interpretation / EWR Status Quo Plus / EFTA 2.0 / EWR 2.0 / Single Market-Lite / Kontinentale Partnerschaft / Wider European Economic Area / Gesamtbeurteilung
10. Chancen und Risiken für Liechtenstein
11. Literatur

	EFTA-Mitglieder	EWG/EU Mitglieder	EWR Mitglieder	Ereignisse
1958-1960		6 BE / DE / FR / IT / LU/ NL		Gründung EWG
1960-1970	7 DK, AT, NO, PT, SE, CH, UK	6		Gründung EFTA
1970-1973	8 (+IS)	6		IS tritt EFTA bei
1973-1981	6 (-DK, -UK)	9		DK, IE, UK, treten EG bei
1981-1986	6	10		EL tritt EG bei
1986-1991	6 (+FI, -PT)	12		FI wird EFTA Vollmitglied PT, ES treten EG bei
1991-1994	7 (+LI)	12		LI wird eigenständiges Mitglied der EFTA
1994-1995	7	12	17	Gründung EWR EFTA (ohne CH, LI) + EU
1995-2004	4 (-AT, SE, FI)	15	18	AT, SE, FI treten EU bei LI tritt EWR bei ¹
2004-2007	4	25	28	CZ, EE, CY, LV, LT, HU, MT, PL, SI, SK treten EU bei
2007-2013	4	27	30	RO, BG treten EU bei
Seit 2013	4	28	31	HR tritt EU bei

Modell	EWR-Relevanz	EU / EWR Vertragsänderung notwendig	Ziel (mehr) Souveränität / Mitbestimmung bei Regulierung	Ziel (mehr) Freizügigkeit kontrollieren	Ziel (weitere) EWR-Öffnungen für den Binnenmarkt
EWR à la UK	hoch	(angeblich) nein	hoch	hoch	mittel
EWR status quo +	hoch	nein	mittel	N.N.	N.N.
EFTA 2.0	mittel	ja	hoch	hoch	ja
EWR 2.0	hoch	wenig	gering	N.N.	ja
EEA lite	hoch	ja	hoch	kaum	gering
Kontinentale Partnerschaft	hoch	N.N. (aber: ja)	wenig	hoch	ja
Wider EEA	mittel	nein	gering	nein	ja

¹ Da Österreich, Finnland und Schweden zum 1.1. 1995 von der EFTA zur EU übertraten und Liechtenstein erst zum 1.5.1995 das EWR-Abkommen für Liechtenstein in Kraft trat, war die EFTA-Seite des EWR für vier Monate nur von zwei Staaten vertreten.

¹ Vgl. Wohlgemuth (2017a): „Ein Europa der Zukunft: Von der ‚immer engeren Union‘ zum ‚Europa der Clubs‘“ https://www.schweizermonat.ch/uploads/assets/sm_st_mai_17_europa.pdf und Wohlgemuth (2017b): Political Union and the legitimacy challenge, <https://link.springer.com/article/10.1007/s12290-017-0432-z>

² Vgl. hierzu die Publikationen der Stiftung für Ordnungspolitik und Staatsrecht: „Was ist und wozu dient Ordnungspolitik?“ <http://sous.li/2017/08/was-meint-und-wozu-dient-ordnungspolitik/>) und „Ordoliberalism and Ordnungspolitik. A Brief Explanation“ <http://sous.li/2017/12/ordoliberalism-and-ordnungspolitik-a-brief-explanation-by-viktor-j-vanberg/>).

³ Vgl. Lord Owen (2017a): An Interpretation of the European Economic Area Agreement, EEA. <http://www.lorddavidowen.co.uk/wp-content/uploads/2017/06/DOonEEAinterpretation.pdf>; (2017b): The Brexit Process, <http://www.lorddavidowen.co.uk/wp-content/uploads/2017/06/The-Brexit-process.pdf>; North (2013): The Norway Option. Re-joining the EEA as an alternative to membership of the European Union, https://www.brugesgroup.com/images/issues/alternatives_to_the_eu/the_norway_option_pdf.pdf

⁴ Vgl. Pelkmans/Böhler (2013): The EEA Review and Liechtenstein’s Integration Strategy, Centre for European Policy Studies (CEPS), Brüssel <https://www.ceps.eu/publications/eea-review-and-liechtenstein%E2%80%99s-integration-strategy>

⁵ Vgl. Weder/Spirig (2015): Integratio Helvetica <https://www.schweizermonat.ch/artikel/integratio-helvetica>; Weder (2015): Europa braucht eine Alternative zur EU, Neue Zürcher Zeitung vom 16.9.2015

⁶ SP Schweiz (2016): Roadmap Europa: Die Schweiz braucht gute und stabile Beziehungen zur EU, erster Entwurf, mimeo. Auch Baudenbacher spricht in ähnlichem Zusammenhang vom EWR 2.0: „Die EU müsste mehr Mitbestimmung anbieten als 1992“, Interview in der Neuen Zürcher Zeitung vom 27.6.2016

⁷ Open Europe (2015): What if ... ? The consequences, challenges and opportunities facing Britain outside EU, London: Open Europe. <http://europas-krise.zdf.de/media/downloads/Brexit/150507-Open-Europe-What-If-Report-Final-Digital-Copy.pdf>

⁸ Pisani-Ferry / Röttgen / Sapir / Tucker / Wolff (2016): Europe after Brexit: A proposal for a continental partnership, Brüssel: Bruegel Institute, External Publication, <http://bruegel.org/2016/08/europe-after-brexit-a-proposal-for-a-continental-partnership/>

⁹ Emerson (2018): The Strategic Potential of the Emerging Wider European Economic Area (WEEA), CEPS Policy Insight No 2018-05, Brüssel. <https://www.ceps.eu/publications/strategic-potential-emerging-wider-european-economic-area>

¹⁰ Vgl. Frommelt: 20 Jahre EWR-Abkommen: Wie stehen die Liechtensteiner heute zum EWR?. Ergebnisse einer repräsentativen Umfrage, Benden: Liechtenstein Institut. https://www.liechtenstein-institut.li/contortionist/0/contortionistUniverses/397/rsc/Publikation_downloadLink/LI%20Aktuell_EWR_2_2015.pdf Die Befragung ergab, dass 85% ein „sehr positives, positives oder eher positives Bild“ vom EWR haben. Für die EU sagen dies nur 43%. Am weitesten positiv eingeschätzt wird die Zollunion mit der Schweiz bei 95,7%.

¹¹ Liechtenstein (2016): 25 Jahre Liechtenstein in der EFTA, http://www.regierung.li/media/attachments/efta-publikation-2016-de-final_636452291407962355.pdf?t=636566486169021850