

Michael Wohlgemuth

Die Zukunft Liechtensteins in Europa

Ordnungspolitische Argumente
und Modelle für mehr Subsidiarität
und flexible Integration

Impressum

Herausgeber:

Stiftung für Ordnungspolitik und Staatsrecht
Essanestrasse 91
LI-9492 Eschen
info@sous.li
www.sous.li

Copyright

Stiftung für Ordnungspolitik und Staatsrecht
November 2018

Produktion

BVD Druck + Verlag AG
Landstrasse 153, LI-9494 Schaan
www.bvd.li

Die Zukunft Liechtensteins in Europa

Ordnungspolitische Argumente und Modelle für mehr Subsidiarität und flexible Integration

1. Einleitung	5
2. Liechtenstein in Europa	11
2.1 Liechtenstein im EWR	13
2.2 Chancen und Herausforderungen der Europäisierung eines Kleinstaats	17
3. Kosten und Nutzen der Integration	29
3.1 Vorteile von Zentralisierung und Harmonisierung	29
3.2 Vorteile der Dezentralität und Subsidiarität	31
3.3 Gesamtbetrachtung: ökonomische Kriterien	36
3.4 Demokratie- und legitimationstheoretische Kriterien	39
3.5 Clubtheoretische Überlegungen	43
4. Die politische Ökonomie der Zentralisierung	53
4.1 Wähler und Bürger	53
4.2 Europäisches Parlament	55
4.3 Europäische Kommission	57
4.4 Europäischer Gerichtshof	60
4.5 Rat / Europäischer Rat	61
4.6 Stimmentausch und Paketlösungen	62
5. Wo bleibt die Subsidiarität?	67
5.1 Subsidiarität: EU-Recht und EU-Realität	68
5.2 Reformvorschläge	72
6. Alternative Modelle flexibler Integration	81
6.1 Das Weissbuch der EU	81
6.2 Flexible Integration innerhalb der EU	85
6.3 Flexible Integration gegenüber Drittstaaten	96

7. Der EWR	105
7.1 Umfang und Struktur des EWR	106
7.2 Eine kurze Geschichte des EWR	121
7.3 EWR/EFTA heute: bewährte Routine, Kollaps oder neue Alternative?	132
7.4 Grossbritannien und die Debatte um den EWR	136
8. Reformideen für den EWR	139
8.1 Ein EWR in britischer Interpretation	139
8.2 EWR Status Quo Plus	146
8.3 EFTA 2.0	151
8.4 EWR 2.0	154
8.5 Single Market-Lite	157
8.6 Kontinentale Partnerschaft	163
8.7. Der weitere EWR («Wider European Economic Area», WEEA)	170
8.8 Gesamtbeurteilung	177
9. Chancen und Risiken für Liechtenstein	181
9.1 Liechtensteins Abhängigkeit von der Zukunft/ Reform der EU	181
9.2 Liechtensteins Abhängigkeit von der Zukunft/ Reform des EWR	187
10. Ausblick	193
Dank	195
Literaturverzeichnis	197
Abkürzungsverzeichnis	223

1. Einleitung

Europa an Scheidewegen

«Glücklich und treu», «vereint und frei», so heisst es in der Nationalhymne des Fürstentums. «Blühend am Rhein», «lehnet sich Liechtenstein» freilich nicht nur geographisch «an Alpenhöh'n», sondern vor allem auch politisch, ökonomisch und gesellschaftlich an Europa; und dies schon immer in seiner bald 300-jährigen Geschichte. Damit ist die Frage nach der Zukunft Europas auch die Frage nach der Zukunft Liechtensteins in all diesen Dimensionen.

Seit der Nachkriegszeit hat das kleine Fürstentum eine spektakuläre Blüte erlebt; und dies vor allem auch als (relativ stiller) Teilhaber an einer weitreichenden Integration mit dem sich selbst immer weiter und tiefer integrierenden «Europa». Die Europäische Integration insgesamt – über EWG, EFTA, EG, EWR, EU und weitere unromantische Akronyme – kann, zumal in historischen Dimensionen, als grosser Erfolg gewertet werden. Dies gilt nicht zuletzt auch für Liechtenstein, das im Rahmen seiner sehr speziellen Integration mit Europa (zunächst mit der Schweiz, dann mit dem EWR und damit auch der EWG/EU) ökonomisch «glücklich» geworden und gleichzeitig politisch relativ «frei» geblieben ist.

Gleichwohl sind solche Erfolge nie garantiert. Liechtenstein hat wenig selbst in der Hand, die Geschehnisse Europas zu beeinflussen. Es hat aber schon oft genug die Fähigkeit bewiesen, sich immer wieder an neue Umstände pragmatisch anzupassen. Karl Deutsch (1969: 171) definierte einmal Macht als die «Fähigkeit», die es den Mächtigen erlaubt, «nicht lernen zu müssen», Robert Nef (2017: 266) fügt hinzu: «Kleine Staaten können sich das nicht leisten und stehen dauernd unter dem Druck, sich lernend zu behaupten und an veränderte Strukturen anzupassen, ohne sich dabei selbst aufzugeben».

Über diese sich möglicherweise verändernden Strukturen, aber auch über Möglichkeiten, diese zu verändern, möchte diese Studie eine (notwendig selektive) Übersicht bieten. Als normative Leitmotive dienen hierbei die Prinzipien der Subsidiarität und Flexibilität (bzw. Variabilität) Europäischer Integration, die in verschiedenen Dimensionen diskutiert werden sollen. Beide Prinzipien haben es schwer, in der EU derzeit rechtlich und politisch verwirklicht zu werden. Eine Behauptung und womöglich Förderung dieser Prinzipien dürfte aber auch im Interesse Liechtensteins sein, das in Europa «vereint und frei» bleiben will.

Dies gilt sowohl für Entwicklungen innerhalb der EU selbst als auch im Verhältnis zum EWR und damit zu Liechtenstein. Schliesslich ist sehr vieles, was die EU Institutionen für sich entscheiden, auch mehr oder minder direkt «EWR-relevant». Mehr Subsidiarität und Flexibilität innerhalb der EU haben damit auch «EWR-Relevanz-Relevanz» und Liechtenstein-Relevanz.

Wo steht die EU, und wo will sie hin? Seit Gründung der Europäischen Gemeinschaften vor 60 Jahren heisst es, Europa stehe «am Scheideweg»; so auch im jüngsten Weissbuch der EU-Kommission zum 60. Jubiläum der «Römischen Verträge» (EU-Kommission 2017). Tatsächlich gab es seit 1957 Wegmarken und Krisen zuhauf; doch der Weg kannte bisher stets nur eine Richtung: Vertiefung und Erweiterung der EU. Erst seit kurzem wird die «immer engere und immer weitere Union» ernsthaft infrage gestellt: durch den im Jahr 2015 nur mit Mühe abgewendeten «Grexit» und mehr noch durch den 2016 beschlossenen «Brexit». Derweil gehen die politischen Präferenzen der Regierungen und Bürger in entscheidenden Fragen mehr denn je weit auseinander: innerhalb der Eurozone zwischen Nordländern (Gläubigern) und Südländern (Schuldern); in Fragen der Migrations- und Rechtsstaatspolitik zwischen westlichen Alt-EU Staaten und den östlichen Neu-Mitgliedern der EU. Und in einigen Ländern aller Himmelsrichtungen haben sich starke populistische Anti-EU Parteien etabliert, die eine Rückkehr zum Nationalismus und Protektionismus fordern und damit der Grundphilosophie der Europäischen Einigung: Multilateralismus und Marktöffnung offen widersprechen.

Der «permissive Konsens», der das europäische Integrationsprojekt lange Zeit getragen hat, ist äusserst brüchig geworden (Raines et al. 2017: 5ff). Dies räumt auch die Kommission (2017: 12) ein: «Rund

ein Drittel der Bürgerinnen und Bürger bringt der EU heute Vertrauen entgegen – vor zehn Jahren war es noch die Hälfte». Hierfür gibt es viele Gründe. In dieser Studie sollen vor allem grundlegende strukturelle Ursachen für die «Legitimitäts- und Solidaritätskrise» der EU (Kielmansegg 2016: 4) identifiziert werden, die sich auf eine Art «magisches Dreieck der europäischen Integration» zurückführen lassen: Die europäische Integration suchte über weite Strecken immer drei Ziele zu erreichen: stetige Vertiefung der Integration, ständige Erweiterung der Union und beharrlichen Ausbau der Demokratie innerhalb der EU. Das Problem ist, dass «diese drei Ziele nicht gleichzeitig, nicht gleichmässig und nicht gleichrangig verwirklicht werden können» (Papier 2016).

Mit anderen Worten: das Problem ist nicht zuletzt eines der «Überforderung und Überdehnung des Integrationsprozesses», was dazu beigetragen haben dürfte, dass die EU «ihre Strahlkraft und einen Gross- teil ihrer Legitimation verloren» hat (Rüttgers/Decker 2017: 9f). Damit stellt sich die Frage, die als Leitmotiv der vorliegenden Studie dient:

Wie kann eine flexiblere, ökonomisch wie politisch leistungsfähigere Integrationsform gefunden werden, die der Heterogenität sowohl wirtschaftlicher Strukturen und Leistungsfähigkeiten als auch politischer, sozialer und kultureller Überlieferungen und Präferenzen entspricht?

Die kurze Antwort lautet: durch ein mehr an Subsidiarität und flexibler Integration! Diese Schlagworte sind nicht neu und werden von vielen Seiten (unabhängig von politischer couleur) gerade heute betont und als zentrale Baustellen am Projekt «Zukunft der EU» anerkannt. Über die Art und Weise, wie die EU wieder «näher am Bürger» und gleichzeitig mit der notwendigen Kohärenz und Geschlossenheit handlungsfähig werden kann, gehen die Meinungen indes stark auseinander. Wie das erkennbar ambivalente Motto der EU – «Einheit in Vielfalt» – politisch und rechtlich in Zukunft ausgestaltet werden soll, bleibt somit die zentrale Zukunftsfrage der EU – und des EWR.

Deshalb sollen im Folgenden die wesentlichen Strategien und Modelle präsentiert werden, die sowohl im inneren der EU als auch im Verhältnis zu ihren Nachbarn vor allem auch im EWR mehr Subsidiarität und Flexibilität – und damit auch mehr Legitimität und Handlungsfähigkeit erreichen könnten. Subsidiarität und Flexibilität der EU sowohl im Inneren als auch im Verhältnis zu Drittstaaten sind für das Fürstentum Liechtenstein von deutlicher strategischer Relevanz. In Bezug auf die Zukunft des EWR ist dies offensichtlich. Doch auch die

Zukunft des inneren Zustands der EU ist für ein derart eng von den Entwicklungen und Entscheidungen innerhalb der EU selbst betroffenes Land überaus bedeutsam.

Die Art der Einbindung Liechtensteins in die europäische Integration – die rechtlichen Grundlagen, politischen Umstände, administrativen Herausforderungen und ökonomischen Folgen werden in *Teil 2 (Liechtenstein in Europa: eine kurze Bestandsaufnahme)* kurz vorgestellt.

Danach werden in *Teil 3 (Kosten und Nutzen der Integration)* einige theoriegestützte normative Kriterien für eine ökonomisch effiziente, ordnungspolitisch sinnvolle und demokratietheoretisch legitimierbare Kompetenzverteilung zwischen der EU und den Mitgliedsstaaten (bzw. assoziierten Drittstaaten) entwickelt.

Die Diskrepanzen zwischen einer solchen Kompetenzverteilung und der beobachtbaren pfadabhängigen Entwicklung der EU hin in Richtung einer fast schon irreversiblen Überdehnung werden in *Teil 4 (Die politische Ökonomie der Zentralisierung)* anhand einer Analyse der beteiligten Akteursinteressen und typischen Interaktionsweisen erklärt.

Wie demgegenüber das Prinzip der Subsidiarität und der Verhältnismässigkeit im gegenwärtigen System der EU genutzt, aber auch durch Reformen gestärkt werden kann, ist Gegenstand von *Teil 5 (Wo bleibt die Subsidiarität?)*.

Auch über eine flexible Integration der «Willigen und Fähigen» wird in der EU seit Jahrzehnten diskutiert; es ist eines der Szenarien des Weissbuchs. Sowohl zwischen EU-Mitgliedstaaten als auch im Verhältnis zwischen der EU und Drittstaaten existieren bereits Modelle der zeitlichen, Ländergruppen-, oder Politikfeld-bezogenen Abstufung von Integrationsintensitäten. In *Teil 6 (Alternative Modelle flexibler Integration)* diskutiere ich Vor- und Nachteile von einem «Europa der zwei Geschwindigkeiten», «konzentrischen Kreisen» und «variabler Geometrie» vor dem Hintergrund der in Teil 3 entwickelten Kriterien.

Unter den Integrationsmodellen jenseits der EU-Mitgliedschaft konzentriere ich meine Analyse auf den Europäischen Wirtschaftsraum, der für das Fürstentum Liechtenstein von zentraler Bedeutung ist. In *Teil 7 (Der EWR zwischen Stabilität und Fragilität)* beschreibe ich die Funktionsweise sowie die historischen und aktuellen Herausforderungen dieses Integrationsgebildes.

Nicht zuletzt infolge des Brexit-Votums, aber auch der Schwierigkeiten der Europäischen Nachbarschaftspolitik, hat die Zahl der Reformvorschläge für den EWR in den letzten Jahren sprunghaft zugenommen. In *Teil 8 (Reformideen für den EWR)* stelle ich sieben dieser Vorschläge vor und bewerte sie knapp anhand der ordnungspolitischen Kriterien (s. Teil 3) sowie der politischen Machbarkeit (s. Teil 4).

Aus alledem ergeben sich wichtige Konsequenzen für die künftige Einbindung des Fürstentums Liechtenstein in europäische Integrations- oder Desintegrationsprozesse. Diese werden in *Teil 9 (Chancen und Risiken für Liechtenstein)* zusammengefasst. Hier wird dargelegt, wie Liechtenstein von der weiteren Entwicklung der EU und des EWR betroffen sein könnte und welche der genannten Reformvorschläge auch und gerade für das Land günstig oder auch riskant sein könnten.

Teil 10 bietet einen kurzen Ausblick.

2. Liechtenstein in Europa

Eine kurze Bestandsaufnahme

Liechtenstein ist in vielerlei Weise in die Europäische Integration eingebunden. Frommelt (2017) beschreibt dies ausführlich als Beispiel «differenzierter Integration» eines Drittlandes im Verhältnis zu EU; Frommelt/Gstöhl (2011) als «Europäisierung eines (sehr) kleinen Landes».

Im Mittelpunkt steht dabei (wie auch in dieser Studie) die Mitgliedschaft im EWR. Über das EWR-Abkommen hinaus hat Liechtenstein aber auch wichtige **bilaterale Abkommen** mit der EU abgeschlossen, so vor allem die Schengen/Dublin Abkommen (LGBl 2011.131), Abkommen zur Besteuerung von Zinserträgen (LGBl 2005.111), oder über den automatischen Austausch in Steuersachen (LGBl 2015.354).

Auch die «Vaduzer Konvention» von 2001 zwischen den vier EFTA-Staaten ist für Liechtenstein bedeutsam, da sie zwischenstaatlich Marktzutrittsschranken über den Güterverkehr hinaus abschafft und dabei dynamische Anpassungen zwischen den bilateralen Abkommen der Schweiz mit der EU und den Entwicklungen innerhalb des EWR ermöglicht.¹ Zudem unterhält Liechtenstein über seine EFTA-Mitgliedschaft 27 Freihandelsabkommen mit 38 Ländern ausserhalb der EU; über die bilateralen Abkommen der Schweiz kommen noch China und Japan hinzu (Liechtenstein 2016).

Das Verhältnis Liechtensteins zu EFTA/EWR/EU ist auch darüber hinaus stets im Kontext der entsprechenden **Verhältnisse in der Schweiz** zu betrachten. Durch die Zollunion und Währungsunion mit der Schweiz seit 1923 bzw. 1924 hat das Fürstentum bereits einen wich-

1 Faktisch findet so «der zwischen Norwegen, Island, und Liechtenstein bereits geltende EWR-Acquis auch weitgehend im Verhältnis mit der Schweiz Anwendung», zumindest in Form der Äquivalenz (Gstöhl 2001: 182).

tigen Teil seiner Souveränität an den westlichen Nachbarn delegiert bzw. mit ihm geteilt. So erklärt sich auch, dass Liechtenstein bei Gründung der EFTA kein eigenständiges Zollregime gegenüber anderen Ländern errichten musste, sondern sich von der Schweiz «vertreten» lassen konnte.²

Im Dezember 1992, nur eine Woche nachdem sich die Schweizer unerwartet in einer knappen Volksabstimmung gegen den EWR-Beitritt entschieden, stand das Liechtensteiner Referendum an und ergab eine Zustimmung von 55,8 %. Der Beitritt zum EWR bei gleichzeitiger Zollunion mit der Schweiz machte **Anpassungen des Zollvertrags** mit der Schweiz notwendig, um in internationalen Handelsabkommen eigenständig vertreten sein zu können (Pelkmans/Böhler 2013: 15; Gstöhl 2001: 136ff). So entstand das Prinzip der «parallelen Verkehrsfähigkeit», wonach in Liechtenstein sowohl Waren nach EWR-Standard als auch solche nach Schweizer Standard in Verkehr gesetzt werden können.³

Die Zwischenzeit war recht turbulent für das Fürstentum: als das EWR-Abkommen am 1. Januar 1994 in Kraft trat, war Liechtenstein noch in o.g. bilateralen Verhandlungen mit der Schweiz und konnte derweil das Abkommen nicht umsetzen. Parallel gelang es dem kleinen Land, wie schon 1992, auch am 10.3.1995 **Sonderregeln bezüglich der Freizügigkeit** von Personen im EWR-Abkommen anerkannt zu bekommen (s. Teil 7.1). Schliesslich fand im April 1995 ein weiteres

2 Tatsächlich muss Liechtenstein im Bereich der Regionalunion mit der Schweiz Schweizer Recht automatisch nachvollziehen, es hat dort weniger Mitspracherecht als ein Schweizer Kanton. Auch deshalb wird der autonome Beitritt zum EWR oft auch als Souveränitäts- bzw. Unabhängigkeitsgewinn gegenüber der Schweiz betrachtet (z.B. Gstöhl 2001: 135f). Bruha/ Alsen (2005: 169) argumentieren: «Streuung von Abhängigkeiten [ist] in der mehr als 200-jährigen Geschichte Liechtensteins immer eine existentielle Strategie gewesen... Statt einseitiger Anlehnung an Nachbarstaaten und faktische Zession von Hoheitsbefugnissen, Mitgliedschaft im Integrationsverband rechtlich gleichberechtigter Staaten».

3 Es werden im Land somit «Acquis communautaire und Acquis helvétique nebeneinander angewendet und zwar so, dass für die Beziehungen Liechtensteins mit dem Europäischen Wirtschaftsraum EWR-Recht massgebend ist, während im Verhältnis zur Schweiz und anderen Nicht-EWR-Staaten wie bisher das Schweizer Recht bestimmend ist» (Gstöhl 2001: 143). Kontrolliert wird aufgrund der Zollunion mit der Schweiz an Liechtensteins Grenze zu Österreich; für Exporte Liechtensteins müssen dort für einige Waren noch Ursprungslandnachweise ausgestellt werden. Deren Aufwand und Anzahl sind indes durch die immer stärkere Anpassung der Schweiz an EU-Regulierungen inzwischen immer mehr zurückgegangen (ebd.: 145).

EWK-Referendum statt, das erneut eine nahezu identische Zustimmung ergab: 55,9 %.

2.1 Liechtenstein im EWK

Damit konnte Liechtenstein am 1. Mai 1995 dem EWK beitreten. Bis dahin war die EFTA-Seite des EWK wegen der «EFTA-Erweiterung der EG» (s. Teil 7.2) für vier Monate nur von zwei Staaten (Norwegen und Island) vertreten – wobei Norwegen bei anderem Ausgang seines Referendums im November 1994 beinahe auch «die Seite gewechselt» hätte. Mit nur noch Liechtenstein und Island als «Stützen» einer «zwei-Säulen-Struktur» (s. Teil 7.1) wäre diese wohl bald kollabiert. Seitdem hat sich nicht nur das EWK-Abkommen als erstaunlich stabil und doch gleichzeitig dynamisch erwiesen, sondern auch das kleine Fürstentum.

Rechtlich zählt das EWK-Abkommen zum Völkerrecht. Mit ihm wird «keine supranationale Gemeinschaft begründet» (Wille 2015: 696); gleichwohl hat EWK-Recht und seine Auslegung durch den EFTA-Gerichtshof Vorrang vor Landesrecht und zudem direkte Wirkung (Bussjäger/Frommelt 2017). Der Liechtensteinische Staatsgerichtshof (StGH 2000/127) sieht nur im äussersten Fall Grenzen für eine EWK-konforme Rechtsauslegung gegeben, insoweit «Grundprinzipien und Kerngehalte der Landesverfassung tangiert werden» (Wille 2015: 699). Grundsätzlich wendet er das EWK-Recht wie materielles Verfassungsrecht an; dies gilt auch für die EWK-Grundfreiheiten, die vor Liechtensteinischen Gerichten geltend gemacht werden können, auch wenn sie nicht explizit im Katalog staatsvertraglicher Individualrechte aufgeführt sind (ebd.: 700).⁴ Anders als etwa in Norwegen müssen in Liechtenstein nicht alle EWK-Rechtsakte eigens in nationales Recht übertragen werden, um direkte rechtliche Wirkung zu haben (Frommelt 2018: 41ff).⁵

4 Zur Frage der Prüfung von Staatsverträgen einschliesslich des EWK-Abkommens durch den Liechtensteinischen Staatsgerichtshof, s. ausführlich Winkler (2015: Kap. VIII).

5 Eine Besonderheit dieser völkerrechtsfreundlichen Rechtsökonomie sind Liechtensteins «Modularverordnungen» im Bereich des Güterverkehrs, mit deren Hilfe EWK Richtlinien so umgesetzt werden, dass nur die Grundsätze in der Verordnung geregelt sind, ansonsten auf den relevanten Anhang im EWK-Abkommen verwiesen wird. So erhalten Richtlinien (und deren Änderungen) direkte Wirksamkeit (wie im Fall von Verordnungen; vgl. Frommelt 2018: 48f).

Umfang, Entscheidungsfindung und -durchsetzung des EWR-Rechts werden in Teil 7.1 näher beschrieben. Dessen Bedeutung für Liechtenstein ist in Kernbereichen des Wirtschaftsrechts unbestritten; auch wenn es sich schwer qualifizieren lässt. Quantitativ kann man indes aus den Datenbanken der EU und des Fürstentums einiges erfahren. Frommelt (2017: 85f) hat festgestellt, dass von allen 13.674 Ende 2015 gültigen EU-Rechtsakten 19,6 % auch in das EWR Abkommen übernommen wurden. Stand Ende Mai 2017 zählt Frommelt (2018: 48) in Liechtenstein 303 Gesetze und Rechtsverordnungen, die sich auf den EWR beziehen; vor allen in den Bereichen Finanzdienstleistungen und Personenfreizügigkeit. Das ist etwa ein Drittel des geltenden Rechts in Liechtenstein.

Gleichzeitig finden viele EU/EWR Rechtsakte in Liechtenstein keine Anwendung, da das Land explizit von der Implementierung ausgenommen wurde. Stand März 2017 zählt Frommelt (2018: 55) hierzu 40,4 % der Richtlinien und Verordnungen. Diese Ausnahmen bzw. Freistellungen sind jedoch ganz überwiegend technischer Natur und bedeuten keine Beeinträchtigung des EWR Binnenmarktes. Sie sind meist durch die Kleinheit des Landes oder durch spezielle Abkommen mit der Schweiz begründet.⁶ Das wichtigste Beispiel für eine Ausnahmeregelung für Liechtenstein ist die einseitige Einschränkung der Personenfreizügigkeit, die mit der Kleinheit der Bevölkerung und dem ohnehin bereits hohen Ausländeranteil begründet wurde (hierzu genauer Teil 7.1).

Politisch genießt die EWR-Mitgliedschaft in Liechtenstein sehr viel Rückhalt. Rückblickend auf 20 Jahre EWR-Mitgliedschaft zieht die Landesregierung (Liechtenstein 2015: 7) eine «positive Gesamtbilanz» und nennt den EWR ein «Erfolgsmodell». Die Regierung verbindet mit dem EWR Beitritt sowohl eine «erfreuliche wirtschaftliche Entwick-

6 Vgl. hierzu ausführlich Frommelt (2017: 207ff): beim Handel mit Agrargütern etwa gilt heute in Liechtenstein der *acquis*, den die Schweiz mit der EU bilateral vereinbart hat; im Bereich Statistik etwa wird Liechtenstein oft von Berichtspflichten befreit, weil entsprechende Datenquellen nicht vorliegen oder aufgrund der Kleinheit des Samples Datenschutzprobleme auftreten würden. Der Beschränkung der Niederlassungsfreiheit entspricht die Einschränkung der Kapitalverkehrsfreiheit des Immobilienerwerbs in Liechtenstein. Auch dies wird in Brüssel akzeptiert mit dem Hinweis auf den engen Markt in einem kleinen Land und den Umstand, dass auch für Liechtensteiner Einschränkungen gelten (Frommelt 2017: 210).

lung» als auch eine «Stärkung der Eigenständigkeit» (ebd.: 8). Nahezu wortgleich bilanziert in diesem Jahr die Regierung in Liechtenstein (2018a: 5):

«Der ungehinderte Zugang zum europäischen Binnenmarkt über das EWR-Abkommen bildet einen Standortvorteil sowie einen wesentlichen Faktor zur nachhaltigen Sicherung und Stabilität der liechtensteinischen Volkswirtschaft. Die EWR-Mitgliedschaft hat neue Geschäftsmöglichkeiten eröffnet, was zu einer weiteren Diversifizierung der liechtensteinischen Wirtschaft führte. Gleichzeitig ist über den Zoll- und Währungsvertrag der Marktzugang in der Schweiz gewährleistet. Politisch hat die EWR-Mitgliedschaft Liechtenstein geholfen, seine Souveränität abzusichern und sich zugleich als verlässlicher Partner in Europa zu positionieren.»

Zugleich wird anerkannt, dass hiermit auch eine Einschränkung nationaler Souveränität im Sinne gesetzgeberischer Autonomie verbunden ist:

«Es ist auch nicht von der Hand zu weisen, dass die zunehmende Integrationstiefe und Regulierungsdichte im europäischen Binnenmarktrecht für Liechtenstein bedeutet, dass es Einschränkungen in seiner gesetzgeberischen Autonomie in Kauf nehmen muss. Doch überwiegen die Chancen und neuen Geschäftsmöglichkeiten, beispielsweise in den Bereichen Versicherungen, Anlagefonds, Telekommunikation und Zertifizierung, die das EWR-Abkommen für Liechtenstein bietet» (Liechtenstein 2015: 10).

Diese Sicht der Landesregierung wird auch im Volk sehr weitgehend geteilt, wie folgende Übersicht zeigt:

Umfragen zu Europa in Liechtenstein

Eine repräsentative **Umfrage** aus dem Jahr 2015 (Frommelt 2015a) ergibt ähnliche Aussagen. Demnach haben 85 % der Liechtensteiner ein «sehr positives, positives oder eher positives Bild» vom EWR. 80 % der Befragten meinen, der EWR habe «die Wettbewerbsfähigkeit Liechtensteins gestärkt» und 55 % stimmen der Aussage, «der EWR hat die Souveränität Liechtensteins gestärkt» (eher) zu. Die EU selbst ist deutlich weniger beliebt. Nur 43 % haben von ihr ein «positives Bild»; eine Mitgliedschaft Liechtensteins in der EU erachten nur

14 % der Bürger für eine «gute Sache». ⁷ Am deutlichsten positiv eingeschätzt wird die Zollunion mit der Schweiz von 95,7 %.

Ein sehr ähnliches Bild zeigt sich seitens der **Unternehmer** des Landes. Fast 76 % der befragten LIHK-Unternehmen stimmen dem Argument «der EWR ist für Liechtenstein ein Erfolgsmodell» zu, und fast 88 % sehen im EWR «die beste Option für die Zukunft». Im Unterschied dazu stimmen dem Argument «der EWR ist für Liechtenstein eine Nummer zu gross» lediglich 12 % zu (Liechtenstein 2015: 258).

Die Ergebnisse einer Umfrage unter **EWR-Experten** und politischen Führungskräften in Liechtenstein (Frommelt 2015b) sind nahezu deckungsgleich; die Diskrepanzen zwischen «Volk» und politischer «Elite», die sich in vielen EU-Staaten bezüglich der Integrationspolitik zeigt (s. Teil 4.2) scheinen in Liechtenstein kaum vorhanden. Liechtensteins EWR-Experten sehen sehr oder eher positive Auswirkungen des EWR auf Liechtensteins Wettbewerbsfähigkeit (86 %), Rechtssicherheit (83 %), Image im Ausland (77 %), wirtschaftspolitischen Handlungsspielraum (54 %), und Souveränität (51 %). Nur die Auswirkungen des EWR auf die Beziehungen Liechtensteins zur Schweiz werden als eher negativ angesehen.

Eine aktuelle **Jugendstudie** (Litscher / Mazzurana 2017) ergänzt das Bild einer heimatverbundenen Offenheit im Land. Demnach sehen 96 % der 16- bis 25-jährigen aus Liechtenstein die Schweiz als «wichtige Partnerin für Liechtenstein»; 64 % sagen, die EFTA sei ein «wichtiges Bündnis für Liechtenstein»; und 59 % sagen dies für die EU. Die Jugendlichen sehen sich in erster Linie als Liechtensteiner/in (59 %), dann als «Weltbürger/in» (13 %) und dann als «Europäer/in» (12 %). Erbprinz und Fürst bringen die Jugendlichen deutlich mehr Vertrauen (59 %) gegenüber als der EU (26 %), auch wenn «Europa» bei 78 % der Jugendlichen «in» ist.

Auch ist bemerkenswert, dass in Liechtenstein bisher noch nie eine Volksinitiative gegen einen EWR-Rechtsakt erhoben wurde (Frommelt 2018: 47). Damit scheint es, dass es dem Land bisher gut gelungen ist,

⁷ Die Gründe sind vor allem Ängste vor höheren Finanztransfers, einem Verlust an Souveränität, einer Einschränkung der Volksrechte und einem Verlust von Identität (Frommelt 2015a: 25).

mithilfe des EWR (aber auch der Zoll- und Währungsunion mit der Schweiz, der Aussenhandelspolitik der EFTA , sowie bi- und multilateraler Abkommen) die Balance zwischen der für einen Kleinstaat lebenswichtigen Öffnung für und Zugang zu möglichst weiten Wirtschaftsräumen auf der einen Seite und der Bewahrung nationaler Eigenständigkeit und Bürgersouveränität auf der anderen Seite gut gefunden und gehalten zu haben. Der EWR kann somit sowohl «input-» als auch «output»-Legitimation beanspruchen (s. Teil 3.4).

2.2 Chancen und Herausforderungen der Europäisierung eines Kleinstaats

Folgt man gängigen neoklassischen ökonomischen Theorien des Staates oder des Föderalismus (s. Teil 3.1), so dürften Kleinstaaten gegenüber grossen Nationen vor allem Nachteile aufweisen: Je kleiner der Staat und die dort lebende Bevölkerung ist, desto höher liegen die Pro-Kopf Bereitstellungskosten öffentlicher Güter (z. B. Sicherheit, rechtliche und physische Infrastrukturen) und meritorischer Güter (z. B. Ausbildung, Gesundheit, Alterssicherung). Einige öffentliche Güter, die aufgrund hoher Fixkosten und zunehmender Skalenerträge der Nutzung erst ab einer bestimmten Grösse der Jurisdiktion überhaupt lohnend sind und somit steuerfinanziert werden sollten, können gar nicht bereitgestellt werden.⁸ Und vor allem: der kleine Heimatmarkt des Kleinstaates vermindert die effiziente Nutzung von Arbeitsteilung und den Zugang zu wertvollen Ressourcen (auch: Arbeitskräften und know-how) im Lande selbst.

Tatsächlich jedoch gehören Kleinstaaten – nicht zuletzt Liechtenstein – heute weltweit zu den erfolgreichsten Volkswirtschaften.⁹ Hinsichtlich zentraler Makroökowerte (BIP pro Kopf; Beschäftigung; Geldwertstabilität und Staatsverschuldung) stehen Kleinstaaten *ceteris paribus* deutlich besser da als grössere Wirtschaftsräume (Jaeger / Trütsch 2017: 144).

8 Oates (1988) spricht in diesem Zusammenhang vom «Zoo-Effekt» unter Verweis auf die Tatsache, dass sich nicht jede Stadt einen öffentlichen Zoo leisten kann und soll.

9 Vgl. hierzu empirische Studien von Armstrong et al. (1998); Kocher (2003); Jaeger / Trütsch (2017).

Dies zeigt auch der folgende Vergleich zwischen Liechtenstein, den drei EFTA Staaten im EWR (Island, Liechtenstein und Norwegen) und der EU als Ganzer. Als mit Abstand kleinstes Mitglied des EWR ist Liechtenstein auch das reichste und das am wenigsten von Arbeitslosigkeit oder Staatsschulden geplagte. Aber auch Norwegen und Island – relativ kleine Staaten – schneiden deutlich besser ab als der EU-Durchschnitt.

	Bevölkerung	BIP / Kopf	Arbeitslosigkeit	Staats- schulden / BIP
Liechtenstein	38.000	162.300 ¹⁰	1,9 %	0,5 %
EWR/EFTA 3	5.533.000	68.736	4,1 %	35,6 %
EU-28	508.401.000	29.900	7,6 %	81,6 %

Tabelle 1 (Jeweils Zahlen für 2017; Quellen: Eurostat, Liechtenstein (2018a), Trading Economics, eigene Berechnungen).

Auch andere Grössen sprechen für die Kleinheit:¹¹ entgegen der *ceteris paribus* Vermutung, dass kleine Länder höhere Ausgaben für die Bereitstellung öffentlicher Güter leisten müssen, ist die Staatsquote (konsolidierte Ausgaben von Land, Gemeinden, Sozialversicherungen im Verhältnis zum BIP) in Liechtenstein mit 20,6 % europa-, aber auch weltweit sehr gering (Liechtenstein 2018a: 31). Bei nahezu inexistenten Staatsdefiziten gilt das gleiche für die Fiskalquote und damit die Belastung mit Steuern und Gebühren im Land. Die Gründe hierfür sind vielfältig:

Das Problem der geringen oder nicht hinreichenden Skalen- und Verbundvorteile bei der Bereitstellung öffentlicher Güter mit hohen Fixkosten kann auf verschiedene Weise gelöst werden: Tullock (1969)

10 Quelle: Liechtenstein (2018a: 8). In Liechtenstein selbst nutzt man eher das Bruttonationaleinkommen BNP als Mass für die Einkommen der im Inland Wohnhaften, das sich vom BIP dadurch unterscheidet, dass Arbeits- und Kapitaleinkommen aus dem Ausland hinzuaddiert und jene ins Ausland subtrahiert werden. Das BNP pro Kopf wird aktuell mit knapp 126 000 Euro ausgewiesen (ebd: 7). Nimmt man das BNP pro Kopf in Kaufkraftstandards, bleibt Liechtenstein das reichste Land in EU und EFTA; der Abstand zur den nächstreichen Ländern (Norwegen, Luxemburg, Schweiz) hat sich aber seit 2008 recht stark verringert (Stiftung Zukunft.li 2016: 13).

11 Grundsätzlich, und auch normativ emphatisch hierzu Leopold Kohr (z.B. 1957/2017); s. a. Häberle (1993); Kocher (2003); Lübke (2017).

hat bereits eine Lösung darin gesehen, dass Kleinstaaten die Bereitstellung über «**Outsourcen und Kontrahieren**» mit (grösseren) Drittstaaten gewährleisten können. Dies tut Liechtenstein erfolgreich etwa im Bereich von Flughäfen, Bahnnetzen, Volluniversitäten, Müllverbrennungsanlagen (Merki 2007: 16). Eine eigene Armee braucht das Land auch nicht zu unterhalten, da es von engen Freunden umgeben ist. Eine eigene Währung (auch ein Gut mit Skalenvorteilen in der Nutzung, s. hierzu Teil 2.1 und 3.5) muss es ebenfalls nicht bereitstellen, da es mit dem Schweizer Franken eine ebenso stabile wie international geschätzte und gängige Währung mit nutzt.

Auch auf internationaler Ebene nutzt Liechtenstein das «outsourcen» bzw. Delegieren politischer und administrativer Aufgaben an andere Länder wie Österreich oder die Schweiz so etwa die Vertretung in einigen Ausschüssen von EU-Programmen, bei der Autorisierung medizinischer Produkte oder der Implementierung des EU Veterinärrechts (Frommelt 2018: 40, Frommelt/Gstöhl 2011: 54).

Der Kleinstaat muss in der Politik **Prioritäten setzen** und seine knappen administrativen Ressourcen strategisch einsetzen. Dem Nachteil der administrativen Beschränkungen entspricht indes auch ein Vorteil in Form der «kurzen und teilweise schnellen Wege der Findung und Umsetzung von politischen und administrativen Entscheidungen, ... flachen Führungspyramiden bzw. -hierarchien sowie ... relativ schlanken bzw. kleinen Staatsapparate und Verwaltungsbürokratien» (Jaeger 2017: 34). Dies senkt die Transaktionskosten der Wirtschaft, schafft Bürgernähe und erleichtert im Falle der Schweiz sowie Liechtensteins zudem das Funktionieren direkter Demokratie (s. Nef 2017: 266ff).

Anfangs gab es sowohl im Land als auch auf Seiten der EG durchaus Bedenken, ob Liechtenstein dem Aufwand der EWR-Mitgliedschaft, vor allem im Hinblick auf das anspruchsvolle 2-Säulen Entscheidungssystem und die laufende Umsetzung des relevanten EWR-acquis, gewachsen sei. Heute gelten diese Bedenken als widerlegt. Die EU selbst stellt Liechtenstein sogar als Beispiel für andere Kleinstaaten im Hinblick auf die **gelingende Grössenverträglichkeit bei der Umsetzung von EU acquis communautaire** heraus (Rat der EU 2014: 3). Auch die Landesregierung bilanziert die ersten 20 Jahre EWR-Mitgliedschaft nicht ohne Stolz:

«Es hat sich gezeigt, dass mit der Schaffung der Stabsstelle EWR als zentrale Anlauf- und Koordinationsstelle, der Stärkung der Mission

in Brüssel, dem Aufbau von Fachwissen in den Generalsekretariaten und den Amtsstellen sowie dem Einbezug der Interessensverbände das EWR-Abkommen effizient zu administrieren und dabei insbesondere die Interessen Liechtensteins optimal zu wahren sind» (Liechtenstein 2015: 10).

Tatsächlich erfüllt Liechtenstein seine Umsetzungsverpflichtungen insgesamt eher besser als die anderen beiden EWR/EFTA-Mitglieder: Liechtenstein benötigt im Durchschnitt 176 Tage, um eine Entscheidung des Gemeinsamen EWR Ausschusses zu ratifizieren. Der «backlog» (s. Teil 7.1) ist geringer als in Norwegen (185 Tage) und Island (283 Tage).¹²

In gewisser Weise kann auch die Mitgliedschaft Liechtensteins im EWR, in der EFTA und in der Zoll- und Wirtschaftsunion mit der Schweiz als eine solche «contracting»/«outsourcing» Lösung betrachtet werden. Das Land kann auf diesem Weg Ressourcen nutzen, die ihm ansonsten kaum hinlänglich oder kostengünstig zur Verfügung stünden. Dies sind vor allem:¹³

- Der zollfreie, friktionslose und zudem nicht mit Währungsabsicherungskosten belastete Güterverkehr mit der **Schweiz**;
- Der freie Zugang zum Binnenmarkt der EU und der **EWR/EFTA-Staaten** und
- Die Beteiligung an weltweiten Freihandelsabkommen der Schweiz und der **EFTA**

12 S. Frommelt (2018: 47). Zur administrativen Bewältigung der EWR Mitgliedschaft, s. Liechtenstein (2015: 41ff) und Frommelt (2017: 119ff). Hervorgehoben wird die Koordinations- und Kommunikationsleistung des EFTA Sekretariats in Brüssel und die ähnliche Funktion der EWR Stabstelle in Vaduz; der Vorteil Liechtensteins (anders als Norwegen und Island), EU/EWR-Rechtsakte nicht erst in die Landessprache übersetzen zu müssen; das Delegieren von Sitz- und Interessenvertretungen oder auch Implementierungsaufgaben an andere Länder; die Priorisierung wichtiger Landesangelegenheiten (etwa Regeln für Finanzdienstleistungen); die Nutzung von Modularverordnungen (s.o., Fn 5) sowie die geringe Politisierung von EWR-Angelegenheiten im Land.

13 Über das EWR Abkommen stehen Liechtenstein noch weitere «Clubgüter» der EU zur Nutzung offen (quasi als Gast gegen Bezahlung). Das Wettbewerbsrecht gehört aus ordnungspolitischer Sicht dazu. Bei den in den Horizontalen Bestimmungen und der Zusammenarbeit ausserhalb der vier Freiheiten genannten Politikbereiche des EWRA ist indes die «Zwangsgastmitgliedschaft» nicht zwingend immer vorteilhaft (s. Teil 3).

Gleichzeitig stehen Kleinstaaten, je mehr sie in die weltweite ökonomische Arbeitsteilung eingebunden sind, auch *ceteris paribus* mehr als grosse, wirtschaftlich und politisch mächtige Länder unter dem **Druck des System- und Standortwettbewerbs**: sie müssen sich mehr anstrengen, anpassungsfähiger und innovationswilliger sein, um mobile Ressourcen zu sich zu ziehen (bzw. bei sich zu halten). Sofern sie über hinreichend Souveränitätsspielraum verfügen, haben sie indes auch die Chance, «nicht nur ökonomische Nischen zu nutzen, sondern auch standortökonomische Vorzugs- oder gar Alleinstellungspositionen gegenüber dem konkurrierenden Ausland aufzubauen» (Jaeger 2017: 20).

Auch dies ist Liechtenstein spätestens seit den 1950er Jahren gut gelungen. Merki (2007) stellt das «Wirtschaftswunder Liechtenstein» als Übergang von einem recht ärmlichen Agrarland über eine späte Industrialisierung hin zu einem modernen Standort für Industrie und Dienstleistungen ausführlich und anschaulich dar. Unter den aktuellen Standortvorteilen des Landes stellt Financial Center Liechtenstein (2018: 8) heraus:

- Freier Marktzugang zum europäischen Markt
- Stabile Sozial-, Rechts- und Wirtschaftsordnung
- Hohes Mass an politischer Kontinuität und Stabilität
- Liberale Wirtschaftspolitik und liberales Gesellschaftsrecht
- Moderate Unternehmensbesteuerung¹⁴
- Flexibilität und kurze Entscheidungswege

Als **ökonomische Nischen** Liechtensteins haben sich vor allem weltweit export- und wettbewerbsfähige Industrieprodukte und (Finanz-) Dienstleistungen entwickelt. Die Wirtschaftsstruktur des Landes sei kurz zusammengefasst:

¹⁴ Die Flat-Tax Ertragssteuer für Liechtensteiner Unternehmen beträgt 12,5%; eine Kapital- oder Couponsteuer wird nicht erhoben; es bestehen zudem Doppelbesteuerungs- und Steuerinformationsabkommen mit den wichtigsten Partnern Deutschland, Schweiz, Österreich und USA (Financial Center Liechtenstein 2018: 9).

Die Wirtschaftsstruktur Liechtensteins¹⁵

Bruttowertschöpfung nach Wirtschaftsbereichen



Der Wertschöpfungsanteil der liechtensteinischen Industrie (inkl. Warenproduzierendes Gewerbe) an der gesamten Bruttowertschöpfung ist mit 39 % weitaus höher als im EU-Durchschnitt (25 %); auch im Industrieland Deutschland ist er geringer (31 %). Neben einigen international bekannten Grossunternehmen sind nahezu 600 KMU in diesem Sektor tätig (Stiftung Zukunft.li 2016: 6).

Ebenfalls sehr hoch im internationalen Vergleich ist der Anteil der Finanzdienstleistungen mit 25 % (in Luxemburg sind es 27 %; in der Schweiz 9,6 %; in Grossbritannien 6,5 %, vgl. Rhodes 2018). In den Jahren nach dem EWR-Beitritt Liechtensteins hat sich der Anteil der Wertschöpfung und der Beschäftigung insbesondere zugunsten der Finanzdienstleistungen verschoben.¹⁶

Was den Aussenhandel Liechtensteins betrifft, sind genaue Aussagen nicht machbar, da das Land aufgrund der Zoll- und Währungsunion mit der Schweiz keine eigene Zahlungsbilanz erstellt und die Schweizerische Nationalbank Liechtenstein nicht gesondert ausweist. Dennoch kann ein deutlicher Überschuss in der Handelsbilanz für Waren beobachtet werden, dem eine negative Kapitalverkehrsbilanz

¹⁵ Die aktuellen Angaben stammen, wenn nicht anders belegt, aus Liechtenstein (2018a).

¹⁶ Vgl. Liechtenstein (2015: 37): «Während im Jahr 1994 48 % der Beschäftigten im Industriesektor arbeiteten, waren es 2013 noch 39 %. Der Beschäftigungsanteil des Dienstleistungssektors nahm in dieser Zeit von 51 % auf 60 % zu».

entspricht (Liechtenstein 2018a: 21ff¹⁷). Aufgrund des kleinen Heimatmarktes entspricht die Struktur der Produktion weitgehend auch der der Exporte; auf Seiten der Importe ist Liechtenstein vor allem auf ausländische Energie, Rohstoffe und Agrarprodukte angewiesen (Gstöhl 2001: 163). Wichtigste Handelspartner sind Deutschland, die USA, die Schweiz, Österreich, Frankreich und China (Liechtenstein 2018c).

Nach Merki (2007) spielten für das «Wirtschaftswunder Liechtenstein» auch Innovationen der Regulierungs- und Ordnungsbedingungen im Standortwettbewerb eine wichtige Rolle. Historisch (lange vor dem Beitritt zum EWR) spielte die Schaffung eines neuartigen Steuer- und Gesellschaftsrechts eine entscheidende Rolle, welches vor allem das Treuhand- und Stiftungswesen im Land beflügelt hat (ebd.: 121ff).

Möglicherweise könnte sich das derzeit in der Vernehmlassung befindliche Blockchain-Gesetz, das erstmals einen verlässlichen Rechtsrahmen für die digitale Wirtschaft und digitalisierte Vermögenswerte schaffen soll, als eine solche Innovation herausstellen. Die Liechtensteinische Finanzmarktaufsicht unterhält zudem ein «Regulierungslabor», das für start-ups gerade auch im FinTech Bereich für Innovationen Rechtssicherheit herstellen¹⁸ soll (Financial Center Liechtenstein 2018: 10). Liechtenstein hat hier die Chance, eine Vorreiter-Rolle zu spielen; die heimischen Regulierungen sind gleichzeitig sehr bedacht, möglichen Missbrauch zu vermeiden.

Der Beitritt zu EFTA, EWR und WTO in den 1990er Jahren hat aber erst ermöglicht, immer mehr, immer profitabler, immer diversifizierter und innovativer Güter und Dienstleistungen herstellen und exportieren zu können (s. a. Liechtenstein 2015: 35ff).

Besonders augenfällig ist dies beim **Aufschwung der Liechtensteinischen Finanzdienstleistungen** in den Sektoren Versicherungen und Investmentfonds (Frommelt / Gstöhl 2011: 32; Liechtenstein 2015: 36).

17 Die Logik der Zahlungsbilanz erfordert, dass einem Überschuss der Handelsbilanz Nettokapitalexporte entsprechen; bzw., dass es im Nettoexportland zu Überschüssen der heimischen Ersparnis über die heimischen Investitionen kommt, die im Ausland angelegt werden (vgl. Wohlgemuth 2015a)

18 Vgl. hierzu <http://www.crypto-nation.co/blockchain-act-liechtenstein/> und influence Interview mit Adrian Hasler vom 6.7.2018: «Unser Gesetz schafft die rechtliche Grundlage für die Token-Economy».

Seit der EWR-bedingten Öffnung des Versicherungsmarktes haben bis Ende 1999 zehn Versicherungsunternehmen ihren Sitz in Liechtenstein genommen (Gstöhl 2001: 166); heute sind es 39 (Financial Center Liechtenstein 2018: 20). Liechtenstein hat hier einen Marktzugang zum EU-Binnenmarkt, den die Schweiz in ihren Bilateralen noch nicht erreicht hat (s. a. Liechtenstein 2015: 273ff). Ebenso deutlich ist die Entwicklung von Anlagefonds in Liechtenstein, nachdem das EU-Passporting eingeführt wurde. 1996, im Jahr nach dem EWR-Beitritt, waren im Land drei Fonds domiziliert, die ein Vermögen von 0,43 Mrd. CHF aufwiesen. 2016 sind im Land 695 Single- oder Teilfonds zugelassen, mit einem Fondsvermögen von 47,36 Mrd. CHF (Financial Center Liechtenstein 2018: 25). Das Fürstentum nutzt so seine geschäftlich vorteilhafte «Hub-Funktion» zwischen der Schweiz und der EU (Liechtenstein 2015: 252).¹⁹

Gerade im Bereich der Finanzdienstleistungen wird heute (nach anfänglichen Bedenken) die Mitgliedschaft Liechtensteins im EWR, aber auch die Teilnahme an Steuer- und Geldwäscheabkommen ganz überwiegend als Vorteil für den Standort angesehen.²⁰ Die Einbettung in EU-weite Regulierung ermöglicht es dem Land:

- sich früh auf neue Regulierungen einzustellen und ggf. mit Verbündeten am «decision-shaping» teilzuhaben;
- durch Compliance für Rechtssicherheit im Inneren und Reputation nach aussen zu sorgen, und
- sich vor unverhältnismässigen Sanktionen der EU zu schützen.

Das «permanente **Reputationsmanagement**» (Liechtensteinischer Bankenverband 2018: 2) gelingt auch unter Hinweis darauf, dass Liechtensteins Banken etwa über eine risikogewichtete Kernkapitalquote (Tier 1) von 21,8 % verfügen, was international ebenso aussergewöhnlich ist wie das AAA-Rating des Fürstentums.²¹

19 Bemerkenswert ist auch, dass die EU die EWR/EFTA-Staaten am 18. Juli 2018 von den Schutzmassnahmen gegen Importe von Stahlprodukten ausgenommen hat «given the close economic links between the EU and the European Economic Area» – nicht aber das EFTA-Mitglied Schweiz (s. EU Kommission Pressemitteilung IP/18/4563; Neue Zürcher Zeitung vom 18.7.2018: «EU-Schutzzölle für Stahl beunruhigen die Schweiz»).

20 Vgl. Frommelt/Gstöhl (2011: 34); Liechtensteinischer Bankenverband (2015; 2018).

21 Standard & Poor's vergibt dieses Rating nur an elf von 131 bewerteten Staaten. Vgl.: https://www.spratings.com/en_US/topic/-/render/topic-detail/global-sovereigns

Eine notwendige Bedingung für den steigenden und anhaltenden Wohlstand des Landes war und ist der **Zugang zu Arbeits- und Fachkräften** aus dem Ausland. «Im Durchschnitt sieht sich ... heutzutage jeder Liechtensteiner an seinem Arbeitsplatz zwei ausländischen Kollegen gegenüber», beobachtete Merki (2007: 42) schon früh. Die Zupendler machen es möglich, dass Liechtenstein heute eine Beschäftigungsquote (im Inland Beschäftigte/Bevölkerung) von etwas über 100 % aufweist (Liechtenstein 2018a: 11²²). Freilich ist Liechtenstein damit auch von der Attraktivität und Zuwanderungspolitik seiner Nachbarn abhängig. Der Grossteil der Zupendler kommt derzeit aus der Schweiz. Auch EU/EWR-Bürger, die in Liechtenstein arbeiten, bevorzugen die Schweiz vor Österreich als Wohnort, vor allem aus steuerlichen Gründen (vgl. Stiftung Zukunft.li 2016). Das Modell «Wohnen in der Schweiz – Arbeiten in Liechtenstein» könnte indes durch die Art und Weise der Umsetzung der Schweizerischen Masseneinwanderungsinitiative in Gefahr geraten (ebd.: 24ff).

Tatsächlich ist das BIP-Wachstum in Liechtenstein seit der Jahrtausendwende vor allem auf Beschäftigungsaufbau und nicht auf Produktivitätssteigerungen zurückzuführen (Liechtenstein 2018a: 8). Beim BNP pro Kopf (Inländerprinzip, s. o., Fn 10), zeigte sich in den letzten Jahren eher eine Stagnation oder gar ein Rückgang (Stiftung Zukunft.li 2016). Das liegt auch daran, dass die Wertschöpfung vor allem über den gestiegenen Einsatz von Zupendlern wuchs, was sich nicht (direkt) als Erhöhung des Einkommens der Inländer niederschlägt (ebd.: 54).

Gerade auch die Nachbarn des kleinen Fürstentums profitieren somit vom Wohlstand Liechtensteins: nicht nur, indem sie in Liechtenstein Arbeit finden; sondern auch, indem Liechtensteinische **Unternehmen im Ausland** investieren und Arbeitsplätze schaffen: die grossen Industrieunternehmen des Fürstentums beschäftigten 2016 nahezu 50 000 Mitarbeiter im Ausland; die Banken über 2000 (Liechtenstein 2018a: 15) – insgesamt weit mehr, als Liechtenstein Einwohner zählt.

22 Zum Vergleich: in Deutschland beträgt die Beschäftigungsquote 53,1 % (ebd.). Eine hohe Beschäftigungsquote ist für reiche Klein- und Mikrostaaten üblich – freilich oft eher in Form von «Gastarbeitern», die schlecht bezahlt und behandelt werden. In Liechtenstein handelt es sich dagegen meist um gut bezahlte Fachkräfte. Das Land profitiert von Nachbarn, denen es selbst gut geht; auch lebt es von der ökonomischen Dynamik der Agglomerationsregionen in der Schweiz und in Süddeutschland, aber auch in Österreich und Norditalien.

Zudem leistet das kleine, aber reiche Land auch direkte Zahlungen an ärmere Länder der EU über seine Beteiligung am **EWR-Finanzierungsmechanismus** nach Art. 115 EWR Abkommen. Für die Periode 2014 bis 2021 beträgt Liechtensteins Beitrag ca. 2,3 Millionen Euro pro Jahr. Schwerpunkte der Förderprojekte liegen in den Bereichen Bildung, Kultur, Migration und gute Regierungsführung. Schwerpunktländer für Liechtenstein sind Tschechien, die Slowakei, Polen und Ungarn.²³

Freilich gibt es auch **Unbehagen im Land** wegen der starken Einbindung Liechtensteins in die europäische Integration, auf die das Fürstentum kaum eigenen Einfluss nehmen kann. Die Regierung selbst stellt fest (Liechtenstein 2015: 33):

«Bei einem Fortschreiten der Integrationsentwicklung in der EU werden sich die EU-Binnenmarktregeln immer schwieriger von den notwendigen Rahmenbedingungen einer politischen sowie Wirtschafts- und Währungsunion trennen lassen. Die Festlegung, welche EU-Binnenmarktregeln EWR-relevant sind, ist bereits in den letzten Jahren zu einer politisch und rechtlich immer komplexeren Aufgabe geworden.»

Auch die Stellungnahmen liechtensteinischer Interessenverbände lassen neben Chancen auch Risiken und Herausforderungen der möglichen Entwicklungen von EU und EWR erkennen. So verweist die Industrie- und Handelskammer LIHK (ebd.: 216) auf die «höhere **Regulierungsdichte** . . ., die der EWR Liechtenstein beschert. Die Umsetzung des EWR-Rechts im Land geht vielfach weiter als notwendig. Der Wirtschaftsstandort Liechtenstein kann aber nur erfolgreich und attraktiv bleiben, wenn er nicht überreguliert wird». Ähnlich argumentiert im Ergebnis die Liechtensteinische Treuhandkammer.²⁴

Die Wirtschaftskammer wiederum stösst sich nicht zuletzt an den EWR-Vorschriften zum Vergabewesen bzw. öffentlichen Auftragswesen. Der Preisdruck steige durch die Konkurrenz aus dem EWR-Ausland (aber auch durch den starken Franken). Auch bemängelt sie «die teilweise <musterknabenhafte> Umsetzung von EWR-Vorschriften. Dies

23 Vgl. Stabsstelle EWR <https://www.llv.li/#/1610/ewr-finanzierungsmechanismus>

24 Vgl. ebd.: 272: «Durch die Vielzahl neuer Gesetze und Regulierungen werden die Arbeitsabläufe in der Treuhandbranche komplizierter, der Administrationsaufwand unverhältnismässig. Der Bedarf an Infrastruktur, vor allem an qualifiziertem Personal steigt an. Die Betreuung der einzelnen Mandate ist intensiver, aufwändiger und dadurch teurer geworden. In Kombination mit dem derzeitigen Mandaterückgang resultiert ein zunehmender und für die Branche schmerzhafter Margendruck».

führt zu **Überregulierung** und ist für unsere Betriebe nicht mehr grössenverträglich. Der administrative und organisatorische Mehraufwand, welcher sich aufgrund von neuen EWR-Vorschriften ergibt, steht in keinem Verhältnis» (ebd.: 289). Zudem müssten oft gleichzeitig Schweizer Regulierungen beachtet werden. In Fällen, in denen sich ein Regulierungsgefälle zur Schweiz ergibt, könnten die «einheimischen Betriebe nicht mehr mit den gleich langen Spiessen wie ihre Mitbewerber aus der benachbarten Schweiz agieren» (ebd.: 290). Aktuell wehrt sich die Liechtensteinische Wirtschaftskammer gegen die anstehende Revision des Liechtensteinischen Gewerbegesetzes im Sinne der von der EFTA-Überwachungsbehörde schon 2015 angemahnten Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie. Demnach würden Gewerbebewilligungen für EWR-Dienstleister deutlich erleichtert und unabhängig von heimischen Betriebsstätten erlaubt.²⁵

Auch die EWR-Experten im Land haben, bei aller grundsätzlichen Zustimmung zu Liechtensteins EWR-Mitgliedschaft, Kritikpunkte (Frommelt 2015b). 65 % wünschen sich **mehr Ausnahmen und Flexibilität** für Liechtenstein bei der Umsetzung des EWR-acquis (vor allem aufgrund der Kleinräumigkeit des Landes und der besonderen Beziehungen zur Schweiz); nur 16 % sehen aber auch «eher grosse» Chancen, dass dies geschieht (ebd.: 22ff).

Grundsätzlich sind es die horizontalen Bestimmungen des EWR-Rechts (Sozialpolitik, Verbraucherschutz, Umwelt, Gesellschaftsrecht), die in Liechtenstein gelegentlich politische Diskussion auslösen; die Implementierung des EWR acquis wurde dadurch indes noch nie ernstlich gefährdet (Frommelt / Gstöhl 2011: 38). Man kann hierin auch einen «**permissiven Konsens**» vermuten, der dazu führt, dass der EWR in Liechtenstein bisher wenig «politisiert» und diskutiert wird (Frommelt 2017: 22). In den Wahlprogrammen zu den Landtagswahlen 2013 wurde europäische Integration nach Frommelt (2015a: 9) gänzlich ignoriert.

Zusammenfassend kann gesagt werden: Liechtenstein ist über bilaterale Abkommen (teilweise indirekt über Abkommen mit der Schweiz), vor allem aber über den EWR eng an die EU gebunden – und damit auch an deren Zukunfts- und Reformperspektiven. Damit werden die möglichen Entwicklungen der EU der 28 (bald 27) gerade jetzt in

25 Vgl. Volksblatt vom 1.2.2018: «Neues Gewerbegesetz: Wirtschaftskammer spricht bereits von schwerwiegenden Änderungen».

Zeiten ungeklärter und heftig umstrittener Weichenstellungen (**s. Teil 1**) auch für das Fürstentum strategisch relevant.

Eine geschwächte, an sich selbst zweifelnde und möglicherweise auseinanderbrechende EU kann ebenso wenig im Interesse des Landes sein wie eine EU, die unbeirrt immer weiter auf dem Weg der «one-size-fits-all-ever-closer-Union» einen regulatorischen *acquis communautaire* anhäuft, der als «EWR-relevant» erklärt und damit für das Fürstentum zur ökonomisch («compliance costs») wie politisch («Souveränitätskosten») zunehmenden Belastung werden könnte. Deshalb wird nun ausführlicher auf die Kosten und Nutzen der europäischen Integration (**Teil 3**); die politische Ökonomie der Zentralisierung (**Teil 4**) und Möglichkeiten einer den Prinzipien der Subsidiarität und Flexibilität folgenden Reform der EU (**Teile 5 und 6**) eingegangen, ehe der EWR und Möglichkeiten, diesen zu reformieren (**Teile 7 und 8**) im Mittelpunkt stehen. Inwiefern diese Entwicklungen bzw. Reformideen auch im Interesse des Fürstentums Liechtenstein sein könnten, wird in **Teil 9** diskutiert.

3. Kosten und Nutzen der Integration

Die (normative) ökonomische Theorie des Föderalismus²⁶ analysiert den effizienten Föderalisierungsgrad und damit die optimale Allokation von politischen Kompetenzen in einem Mehrebenen-System anhand von Kosten-Nutzen Kriterien. Hierbei können unterschiedlichste Variablen (auch politische, kulturelle, soziale) berücksichtigt werden. Die meisten kann man grob subsumieren unter Grössen- und Verbundvorteile (economies of scale and scope) der Bereitstellung öffentlicher Leistungen in grösseren Einheiten bzw. auf einer umfassenderen politischen Entscheidungsebene auf der einen Seite und die «Heterogenitätskosten» einer solchen Bereitstellung (die bzw. Vorteile der subsidiären Bereitstellung auf dezentralerer Ebene) auf der anderen.

3.1 Vorteile von Zentralisierung und Harmonisierung

Als Vorteile einer grenzüberschreitenden wirtschaftlichen Integration stehen die **Grössenvorteile eines gemeinsamen Marktes** an erster Stelle. Schon Adam Smith (1776, Buch I, Kap. III) wusste: «the division of labour is limited by the extent of the market». Je grösser der Markt, desto grösser die Möglichkeiten für gegenseitig vorteilhaften Tausch, für Spezialisierung und Arbeitsteilung; kurz: für die Grundlage des «Wohlstands der Nationen». Dies war auch stets der Vorteil grosser Nationen gegenüber Kleinstaaten: der grössere Binnenmarkt. Bei grenzüberschreitend offenen Märkten lässt sich dieser Vorteil indes über den Nationalstaat hinaus für alle Beteiligten nutzbar machen; gerade kleinere Staaten profitieren von offenen Märkten der anderen (s. Teil 2.2).

26 Vgl. Oates (1972; 1999; 2005); Brennan/Buchanan (1980); Ostrom (1984); Weingast (1995; 2009); Alesina/Spolaore (2003); Blankart (2017: Kap. 26).

Regeln des Freihandels können zwar auch bilateral vereinbart werden; und selbst unilateraler Freihandel dürfte in der Regel für die Bürgerschaft sowohl im exportierenden als auch importierenden Land insgesamt zu Wohlfahrtsgewinnen führen.²⁷ Der umfassende Abbau besonders auch nicht-tarifärer Handelshemmnisse und damit von Transaktionskosten für Wirtschaftsakteure wird jedoch durch die Etablierung eines gemeinsamen Marktes unter gegenseitiger Anerkennung gleicher Standards und Spielregeln noch deutlich gefördert. Hierfür sind möglichst multilaterale Abkommen oder auch Zentralisierung und Harmonisierung notwendig. Dann entstehen zunehmende Skalenerträge in der Nutzung des Gutes «Freihandel» (s. a. Teil 3.5).

Ähnlich verhält es sich mit dem **öffentlichen Gut Verteidigung**. Auch dies war traditionell ein Vorteil der grossen Nationalstaaten: es gab Grössenvorteile (geringere Durchschnittskosten) bei der Bereitstellung stehender Heere oder der Beschaffung von Militärgerät. Durch internationale Kooperation (NATO, PESCO²⁸) lassen sich auch diese Vorteile über Landesgrenzen hinaus verstärken. Manche Güter (etwa Grossforschung; Raumfahrt; Navigationssysteme) lassen sich aufgrund hoher Fixkosten oder hoher Trittbrettfahreranreize ohnehin erst durch das internationale Zusammenlegen von Ressourcen bereitstellen.

Schliesslich können als Verbundvorteile noch die «**economies of scope**» herangeführt werden, die daher rühren, dass verschiedene politische und administrative Tätigkeiten nicht multipliziert in verschiedenen Jurisdiktionen, sondern unter Nutzung von Synergien kohärent und kostengünstig in einer Zentrale koordiniert und entschieden werden.

Hieraus können indes auch Probleme der ineffizienten Verwendung von Mitteln bzw. der Überversorgung mit öffentlichen Gütern entstehen. Gerade in Mehrebenensystemen (Scharpf 1988; 2006) kommt es oft zu Mischfinanzierung, die dazu tendiert, dass Projekte realisiert werden, die sich nur aufgrund der Mitnahmeeffekte rechnen (s. Kornai 1979). Die Strategie des Stimmentauschs bzw. Paketbündelns zwischen verschiedenen Projekten verschiedener Jurisdiktionen verstärkt diesen Effekt weiter (dazu Teil 4.6). Deshalb hat sich in der Finanzwissenschaft ein Prinzip der «**institutionellen Kongruenz**» etabliert, wonach föde-

27 Vgl. die Beiträge zu Bhagwati (Hrsg. 2002); Krugman (1997).

28 Zur EU-Initiative einer «Permanent Structured Co-Operation» im Bereich Verteidigung s. u. Teil 6.2.

rale Gebietskörperschaften so organisiert sein sollten, «dass sich in ihnen der Kreis der Nutzniesser mit dem Kreis der Entscheidungsträger und dem Kreis der Steuerzahler deckt» (Blankart 2017: 435).

Ein weiterer Effizienzvorteil der zentralen Koordination von Politiken besteht in der Internalisierung positiver sowie negativer externer Effekte («**spillover**»). Auch dies hängt mit dem öffentlichen Gut Charakter der Nicht-Ausschliessbarkeit zusammen. Länder (Bürger aus Ländern) können als «Trittbrettfahrer» von Gütern profitieren, die von (Steuerzahlern aus) anderen Ländern bereitgestellt wurden (etwa: Verteidigung, Strassenbau, Umweltschutz). Wenn alle Länder darauf setzen, dass andere für sie das Gut bereitstellen, kann es zu einer Unterversorgung mit dem Gut für alle kommen.

Zentrale Bereitstellung oder bi-/multilaterale Kompensationszahlungen bieten hier Möglichkeiten der gemeinsamen Wohlfahrts-optimierung. Analoges gilt für die **Internalisierung negativer Externalitäten**, die sich am besten durch grenzüberschreitende Umweltschädigungen auf Kosten Dritter illustrieren lassen (Wasser-, Boden-, Luftverschmutzung). Ebenso wie eine Fusion eines Verschmutzungen emittierenden und eines davon geschädigten Unternehmens zu einer Internalisierung dieser Externalität führt (Berücksichtigung beider Interessen im Rahmen einer gemeinsamen Gewinnmaximierung; vgl. Coase 1960: 15ff), kann dies auch für die gemeinsame Regelung der betroffenen Länder unter einer Art «gemeinsamer Wohlfahrts-optimierung» gelten.²⁹

3.2 Vorteile der Dezentralität und Subsidiarität

Würde man die Frage der geeignetsten Ebene zur Bereitstellung öffentlicher Güter allein unter dem Aspekt der «besseren Verwirklichung» gegebener politischer Ziele bewerten (wie dies die Definition und erst recht die Auslegung des Subsidiaritätsprinzips der EU tut, s. Teil 5.1), so wären aufgrund der Ubiquität von Grössenvorteilen und Externalitäten

29 Die Vereinbarung der Anrainer bei der gemeinsamen Bewirtschaftung und Pflege des Rheins oder des Bodensees sind hierfür Beispiele; Frey (2016) fordert generell die Möglichkeit lokaler oder nationaler Gebietskörperschaften, neue problemorientierte politische Einheiten zu bilden als «Alternative zur EU». S. a. Frey/Eichenberger (1999).

der Zentralisierung wohl kaum Grenzen gesetzt. Unter den Annahmen: gegebene Ziele, Politiker als wohlwollende allwissende Diktatoren, homogene Präferenzen der Bürger und gleiche Fähigkeiten dezentraler politischer Einheiten, zentrale Vorgaben umzusetzen, wäre Zentralisierung fast nur vorteilhaft.

Die ökonomische Theorie des Föderalismus erkennt jedoch auch an, dass die dezentrale, bürgernahe Bereitstellung öffentlicher Leistungen Vorteile haben kann. Nur so kann auf unterschiedliche lokale Präferenzen und Fähigkeiten Rücksicht genommen werden. Wie das Prinzip der Gewaltenteilung dient **Subsidiarität** vor allem drei Zielen (Vaubel 2005): der Verhinderung einer zu starken Konzentration politischer Macht (Freiheitsziel), der Bürgernähe (Demokratieziel) und der Berücksichtigung von Unterschieden von Präferenzen und Leistungspotenzialen (Effizienzziel).

Bei der Produktion und Durchsetzung von Recht, Regulierungen und politischen Programmen, die für alle gemeinsame Standards, Leistungen und Ziele festlegen («one-size-fits-all») entstehen «Heterogenitäts-» oder «Präferenzkosten». ³⁰ In diesem Fall generiert die Vielfalt der Vorstellungen, Vorlieben und Möglichkeiten zwischen den (Bürgern der) Mitgliedstaaten sowohl steigende Kosten der Entscheidungsfindung als auch der Entscheidungsduldung.

Buchanan/Tullock (1962) beschreiben in ihrem «Calculus of Consent» den trade-off zwischen der Gefahr, dass eine Massnahme, die allen (oder den meisten) Mitgliedern eines Kollektivs dienen würde, nicht zustande kommt («**Konsensfindungs- oder Entscheidungskosten**») und der Gefahr, dass eine Massnahme kollektiv entschieden wird, die einer Minderheit (oder einer Mehrheit) der Mitglieder eines Kollektivs schadet («**externe Kosten oder Präferenzkosten**»). Letztlich geht es darum, die Summe dieser beiden Kosten, die «sozialen Interdependenzkosten», zu minimieren.

Die **Heterogenität der Präferenzen und Fähigkeiten** der Teilnehmer an kollektiven Entscheidungen hat naheliegende Folgen für den «Calculus»: Für jede Art der Entscheidungsregel – qualifizierte Mehrheiten oder Einstimmigkeit (etwa im EU-Ministerrat) – erhöhen sich die Entscheidungskosten der EU-Mitglieder mit zunehmender Heterogenität (etwa aufgrund der Erweiterung der EU). Die externen Kosten

30 Alesina/Spolaore (2007); Berger et al. (2017: 23ff); Buchanan/Tullock (1962: 37ff).

erhöhen sich im Falle von Mehrheitsentscheidungen und – rechnet man die Kosten der Nichtentscheidung oder Andersentscheidung aufgrund erpresserischen Verhaltens einzelner Vetospieler hinzu (Tsebelis 2002) – selbst für den Fall der Einstimmigkeitserfordernis.³¹ Kurz: Es wird bei zunehmender Heterogenität von Präferenzen und Fähigkeiten zunehmend schwieriger, einheitliche «one-size-fits-all» Grössen zu bestimmen; und es ist gleichzeitig wahrscheinlicher, dass mehreren Mitgliedern der Einheitsgrössen-Schuh drückt (s. a. Oppermann 2010: 45).

Es erstaunt, dass der trade-off zwischen beiden Kostenarten in der politischen Diskussion bislang kaum erkannt wurde. Es ging, auch in den Beratungen des Europäischen Verfassungskonvents (2002 bis 2003), fast immer nur um Entscheidungskosten und die Abkehr vom Prinzip der Einstimmigkeit, d. h. darum, qualifizierte Mehrheitsentscheidungen zur Generalnorm zu erheben, um die «**Funktionsfähigkeit**» im Sinne unveränderter Rechtsetzungskapazität der Union zu erhalten. Dass zur Funktion der Verfassung eines Staatenbundes auch das Vermeiden steigender heterogenitätsbedingter externer Kosten gehört, war kaum zu hören. Für den Fall steigender externer Kosten empfiehlt der Calculus of Consent von Buchanan / Tullock (1962) nun aber genau nicht die Absenkung, sondern die Erhöhung der Zustimmungserfordernisse, um die Wahrscheinlichkeit einer für Minderheiten drückenden «Diktatur der Mehrheit» zu verringern.

Im Hinblick auf die optimale Entscheidungsregel bleibt der Calculus somit ambivalent. Sicher ist nur: da sowohl die Entscheidungs- als auch die externen Kosten mit Vertiefung und Erweiterung der EU steigen, steigen auch die **Interdependenzkosten** und damit die Zurechnungen zentralisierten kollektiven Handelns.³² Eine erweiterte EU sollte nach Massgabe der Interdependenz- bzw. Heterogenitätskosten auch eine weniger «tiefe EU» sein – oder eine «flexible» Union, die hinsichtlich Ländergruppen und Politiken differenzierte Integrationsintensitäten zulässt (hierzu Teil 6).

31 Vgl. Scharpf (2006: 848): «the veto of one or a few governments will prevent all others from correcting or abolishing the rule in reponse to changed circumstances or preferences. Hence, as negotiating systems with multiple veto players come to accumulate a growing *acquis communautaire*, they will progressively lose the capacity for policy innovation».

32 S. Wohlgenuth / Brandi (2006) oder Scharpf (2006: 858ff).

Alesina et al. (2017) untersuchen die Heterogenität bzw. Divergenz innerhalb der EU bezüglich politischen Präferenzen, Werthaltungen, Identitäten und administrativen Fähigkeiten für den Zeitraum von 1980 bis 2008. Trotz gestiegener ökonomischer Konvergenz zumindest zwischen der «alten EU» und den Neumitgliedern Mittel- und Osteuropas³³ hat sich in dieser Dimension keine Konvergenz ergeben, eher haben die Unterschiede noch zugenommen (ebd.: 21). Die Frage «Is Europe an Optimal Political Area?» (ebd.) muss deshalb auch im Hinblick auf die **Divergenz von Präferenzen und Fähigkeiten** innerhalb der EU beantwortet werden. Da, wo diese stark ausgeprägt sind, können zentralisierte oder harmonisierte Regulierungen der EU nicht nur ökonomische, sondern auch politische Kosten erzeugen: die Integration verliert an Zustimmung und verbraucht «Solidaritäts- und Legitimitätsressourcen» (Kielmansegg 2016), auf die eine funktionierende Staatengemeinschaft angewiesen ist (hierzu unten, Teil 3.4).

Dagegen erlaubt erst die Dezentralität politischer Problemlösungsversuche auch einen **Wettbewerb zwischen Jurisdiktionen**, der ordnungspolitisch als «Entmachtungsinstrument» im Sinne von Franz Böhm (1963) und als «Entdeckungsverfahren» im Sinne von Friedrich von Hayek (1968/1978) wirken kann. Regeln, Politiken, Institutionen sind als soziale Problemlösungsversuche ebenso fehlbar wie wissenschaftliche Hypothesen. Deshalb fordert etwa Hans Albert (1986: 40ff) einen «**konsequenten Fallibilismus**», der nicht nur auf der Ebene wissenschaftlicher, sondern auch politisch-institutioneller Erkenntnis- und Problemlösungsversuche als Methode zur Erzielung von Fortschritten durch systematische Lernprozesse genutzt werden kann und soll. Konkret lautet diese Methode: Wettbewerb im Sinne einer «Konkurrenz zwischen Individuen und Gruppen, die Vorschläge zur Lösung von Problemen anzubieten haben» (ebd.: 43). Von solcher Konkurrenz wird erwartet, dass sie «rationales Problemlösungsverhalten» (ebd.: 49) nicht nur ermöglicht, sondern auch hierzu anreizt – wobei sich das Problemlösungsverhalten darin äussert, dass man «realisierbare Alternativen miteinander vergleicht und sie komparativ bewertet».

33 Dabei sind die Folgen der Finanzkrise ab 2008 nicht berücksichtigt. Diese hat zu einer deutlich höheren Divergenz innerhalb der Eurozone geführt (König 2018: 5).

Konkurrierende Vielfalt bzw. «Systemwettbewerb als Entdeckungsverfahren» entspricht exakt diesem Vorgehen (Wohlgemuth 2008). Es handelt sich um einen Prozess, der durch Zu- und Abwanderung mobiler Ressourcen angetrieben wird, dabei implizit die Leistungsfähigkeit sozialer Institutionen einem «Test» der Wettbewerbsresistenz aussetzt und so politische Reaktionen provoziert, die institutionellen Wandel hervorrufen. Systemwettbewerb erweist sich gerade dann als Fortschritts-förderndes Verfahren, wenn anerkannt wird, dass etwa Politiker irren können, da sie nicht vorab wissen, welches heute und in Zukunft die entscheidenden Probleme und die geeigneten Problemlösungen sind.³⁴

Zudem ist zu berücksichtigen, dass Bürger über unterschiedliche, veränderliche und mit Hilfe ihres Stimmrechts nur sehr grob kommunizierbare Meinungen verfügen. Dies gilt auch hinsichtlich von Politiken, die als mehr oder als weniger angemessen empfunden werden. Die politische Berücksichtigung dieses «mehr oder weniger» dürfte nun umso eher gelingen, je besser die Vergleichsgrundlage ist – was wiederum davon abhängt, dass alternative Problemlösungsversuche beobachtbar und von den Bürgern auch nutzbar und somit «erfahrbar» sind. Systemwettbewerb impliziert die Existenz (oder zumindest stets präsen- te Möglichkeit der Hervorbringung) institutioneller Vielfalt. Nur dies erlaubt

34 Aus wohlfahrtsökonomischer Sicht wird Systemwettbewerb auch als mögliche Quelle einer Unterversorgung oder Unterfinanzierung öffentlicher Güter gesehen. Die «Pessimisten» (z. B. Sinn 1997) vertreten, etwa für den Wettbewerb zwischen Steuersystemen, Sozial- und Umweltregulierungen die Hypothese eines «race-to-the-bottom». Ihren Modellen liegt meist die Annahme eines Pareto-optimalen status quo nationalstaatlicher Politik, vollkommen mobiler Abwanderung als Reaktion auf als bekannt und gegeben vorausgesetzte Kostendifferenzen sowie völlig friktionsfreier Anpassung politischer Agenten zugrunde. Die «Optimisten» (z. B. Siebert 1990) erwarten dagegen eine effizientere Allokation öffentlicher Güter, wenn Individuen sich durch «Abstimmung mit den Füßen» die Jurisdiktion wählen können, die ihren gegebenen Präferenzen besser entspricht. Beide Modelle des Standortwettbewerbs gehen von einem gegebenen Angebot an Standortqualitäten und Präferenzen aus. Sie unterscheiden sich im Kern oft nur darin, ob als Ausgangsmodell dem wohlwollenden Diktator oder dem wohlfahrtsvernichtenden Leviathan der Vorzug gegeben wird. In beiden Modellvarianten führt Wettbewerb aber meist zur «ex-post-Harmonisierung» auf einem vorab bekannten Niveau, das einmal als ungünstig und einmal als günstig beurteilt wird. Doch spielt in beiden Fällen weder der Wissensmangel von Politikern noch die variable Präferenzvielfalt der Bürger eine systematische Rolle (hierzu Wohlgemuth 2006). Zur Frage eines «race to the bottom» aufgrund der Personenfreizügigkeit s. a. Teil 3.5.

die soziale Nutzbarmachung des Vergleichs gleichzeitig realisierter Problemlösungsversuche (Vanberg 1993; 2001) und damit **Innovation und Lerneffekte auch in der Politik** (Oates 1999: 1132).

So argumentieren Scholz et al. (2014: 5):

«Wo jedoch in der Wirtschaft und im Staat mächtige Zentralen dominieren, schrumpft zwangsläufig die Zahl der potentiellen Problemlöser und damit auch die Problemlösungskapazität der gesamten Gesellschaft. ... Deshalb werden Systeme, die mit polyzentraler Problem- und Entscheidungsfindung arbeiten, in aller Regel besser bestehen. Je mehr Einzelpersonen, Unternehmen und staatliche Ebenen sich am Aufspüren neuer Probleme beteiligen und je mehr sie sich an deren Lösung versuchen, desto grösser wird auch die Wahrscheinlichkeit des Erfolgs. Dieser Weg wird meist Subsidiarität genannt.»

3.3 Gesamtbetrachtung: ökonomische Kriterien

Verschiedene Analysen haben eine Abwägung der optimalen Kompetenzverteilung in der EU unter dem trade-off zwischen Effizienzvorteilen und Präferenzheterogenität vorgenommen.

Am häufigsten zitiert findet man Alesina et al. (2001): «What Does the European Union Do?». Die Autoren sehen die Effizienzvorteile zentraler bzw. harmonisierter EU-Politiken als deutlich überwiegend in den Bereichen: gemeinsame Handelspolitik, gemeinsamer Binnenmarkt, gemeinsame Bankenaufsicht und -regulierung, sowie Wettbewerbspolitik. In der Umweltpolitik kann ebenfalls eine gewisse EU-Kompetenz mit Grössenvorteilen begründet werden – auch wenn viele Externalitäten entweder globale oder lokale und nicht streng «europäische» Ausmasse annehmen. Auch in der Aussenpolitik werden potenzielle Skalenerträge erkannt.³⁵

In den anderen Politikbereichen (sektorale Wirtschafts- und Industriepolitik, Bildung, Kultur, Soziales, Verbraucherschutz, Arbeitsmarkt, Bürgerrechte, Entwicklungshilfe) werden dagegen keine oder nur sehr begrenzte Kompetenzvorteile auf EU-Ebene zuerkannt. In vielen dieser Bereiche zeigen Meinungsumfragen auch, dass die Bürger der EU diese

35 Ähnlich der Verfassungsvorschlag der European Constitutional Group (Bernholz et al. 2003).

Politiken lieber auf nationaler Ebene regeln möchten, bzw., dass Bürger verschiedener Länder deutlich unterschiedliche Präferenzen haben.³⁶

Danach versuchen Alesina et al. (ebd.) empirisch zu zeigen, in welchen Politikfeldern die EU tatsächlich besonders aktiv ist, indem sie die Entwicklung der Anzahl der relevanten Rechtsakte der EU verfolgen. Die Gegenüberstellung dessen, was die EU tut und was sie tun sollte, zeigt gewisse Diskrepanzen: vor allen in der Agrarpolitik tut die EU «zu viel»; in der Umwelt- und Aussenpolitik dagegen «zu wenig». Alesina et al. (2017: 35) identifizieren darüber hinaus erhöhte Nutzen und grundsätzliche Befürwortung der EU-Bürger eines EU-weiten Engagements in den Bereichen Migrationskontrolle, Schutz vor Terrorismus, Förderung von Forschung und Innovation.³⁷

Die umfangreiche Studie von Berger et al. (2017) kommt zu ähnlichen Ergebnissen. Sie untersuchen acht Politikbereiche anhand von fünf Kriterien:

«Free riding of member states on public goods provided by others, economies of scale through European provision, preference heterogeneity of voters across member states, the merits of inter-jurisdictional competi-

36 Alesina et al. (2001): Table 2; vgl. aktuell auch Eurobarometer (2018: 37) hinsichtlich der Währungsunion; PEW Research (2016) und Raines et al. (2017) hinsichtlich «ever closer Union» und Re-Nationalisierung von Kompetenzen; Europäisches Parlament (2016a: 57ff) hinsichtlich Migrationspolitik; Eurobarometer (2016: 144ff) hinsichtlich «mehr oder weniger Entscheidungen» auf EU-Ebene. Die Zahlen des Eurobarometer sind zumindest hinsichtlich der Unterschiede zwischen Ländern unmittelbar aufschlussreich. Hinsichtlich des Niveaus der Zustimmung zu EU-Kompetenzen («mehr Entscheidungen», «mehr Gemeinsamkeit») ergeben die Umfragen des von der EU-Kommission beauftragten Eurobarometer nahezu durchweg «integrationsfreundlichere» Zahlen als andere Umfragen, die nationale/regionale Kompetenzen auch zur Wahl stellen. Die Studie von Höpner/Jurczyk (2015) kommt zum Schluss, dass «Fragen so ausgewählt und formuliert werden, dass sie zu «integrationistischen» Ergebnissen führen. Die Verletzungen der Regeln guter Umfrageforschung betreffen die Nutzung von überkomplizierten, hypothetischen und wissensinadäquaten Fragen, die Vorgabe einseitig gepolter Antwortkategorien, Suggestivfragen, Kontexteffekte sowie die strategische Entfernung von Fragen, die in früheren Befragungswellen zu unerwünschten Ergebnissen führten. Es ist sehr unwahrscheinlich, dass diese Regelverletzungen unintendiert geschehen. Das Eurobarometer verwischt daher die Grenze zwischen Forschung und Propaganda».

37 Das jüngste Eurobarometer (2018: 34) unterstützt diese These: klare Mehrheiten der EU-Bevölkerung sind für eine gemeinsame Verteidigungs- und Sicherheitspolitik (75 %); die gemeinsame EU-Handelspolitik (71 %); eine gemeinsame Einwanderungspolitik (68 %); eine gemeinsame Aussenpolitik (66 %).

tion, and the interplay of competence allocation with the functioning of the European internal market» (ebd.: 10).

Im Bereich der Agrarpolitik (als Politik der Einkommenssicherung) und der Bildungspolitik³⁸ zeigen diese Kriterien eine klare Präferenz für nationalstaatliche Kompetenzen an. Bei der Asyl- und Flüchtlingspolitik wäre eine Europäische Verantwortung deutlich vorteilhaft, wenn sie das massive Trittbrettfahrerverhalten unterbinden und Grössen- und Verbundvorteile realisieren könnte.³⁹ Dieselben Argumente sprechen für eine Europäische Verteidigungspolitik und eine Europäische Koordination der Entwicklungshilfe. Im Bereich der Unternehmensbesteuerung wird eine europäische Harmonisierung der Steuerbasis befürwortet (nicht aber der Steuersätze), da hier Transaktions- und Compliance-Kostenvorteile generiert werden können.⁴⁰

Die folgende Tabelle kann nur eine grobe Zusammenfassung der im Einzelnen zu differenzierenden Zuordnungen von Argumenten für eine zentrale(re) oder dezentrale(re) Allokation politischer Kompetenzen geben. Nicht zuletzt die Zuteilung der «optimalen Handlungsebene»: national, europäisch, oder global kann bestenfalls als Hinweis oder Tendenzaussage betrachtet werden. Tatsächlich ist es das Hauptanliegen der folgenden **Differenzierungen**, dass für die verschiedenen Politikbereiche die «optimale Handlungsebene» oft nicht die der EU-28 ist, sondern «Clubs» wären, die zum Teil weniger umfänglich wären als die derzeit dem EU (oder EWR) *acquis communautaire* verpflichteten Staaten, zum Teil aber auch weitaus mehr (hierzu Teil 3.5).

Zudem geht es jeweils auch um die **Art der ökonomischen / politischen Integration**. Ein Austausch von «best practice» auf euro-

38 Wobei die positive Rolle der EU bei der gegenseitigen Anerkennung von Bildungsabschlüssen oder der Förderung von Mobilität etwa durch das ERASMUS Programm bestehen bleibt.

39 Hierbei werden aber vielleicht die deutlich unterschiedlichen Präferenzen nicht nur der aktuellen Regierungen, sondern auch der Bürger in verschiedenen Mitgliedstaaten zu wenig gewichtet, vgl. Pew Research vom 11. 7. 2016 («Europeans Fear Wave of Refugees Will Mean More Terrorism, Fewer Jobs»); Special Eurobarometer 469 vom 13. 4. 2018 («Results of special Eurobarometer on integration of immigrants in the European Union»).

40 Untersucht wurde auch eine die nationalen Systeme ergänzende Europäische Arbeitslosenversicherung, wobei eine «partielle Europäisierung» befürwortet wird. Die Untersuchung eines komplett EU-finanzierten und regulierten Schienenlasttransports (im Gegensatz zur derzeitigen Koordinierung durch die EU) fiel unentschieden aus.

päischer Ebene etwa ist grundsätzlich in allen Politikfeldern sinnvoll. Eine EU- oder EWR-weite gegenseitige Anerkennung von Regulierungen wäre auch für viele Politikbereiche ausreichend und würde dennoch die Kompetenz zur Gestaltung dieser Regulierungen auf nationaler Ebene belassen. Teilweise gilt dies auch bei der Nutzung von Richtlinien anstelle von Verordnungen. Unterschiedliche Varianten der Koordination, Harmonisierung und Zentralisierung sind in unterschiedlichen Politikbereichen nach den Prinzipien der Subsidiarität und Verhältnismässigkeit eher gerechtfertigt (s. Teil 5).

Auch hierbei sind zudem demokratie- und legitimationstheoretische Kriterien zu berücksichtigen, die in den bisher vorgestellten normativen Analysen der ökonomischen Theorie des Föderalismus nur allzu grob unter «externen» bzw. «Präferenzkosten» abgebildet werden. Deshalb sollen diese im folgenden Kapitel behandelt werden.

Politikbereich	Grössenvorteile/ Spillover- Internalisierung	Heterogenitäts- kosten / Wett- bewerbschancen	Handlungsebene tatsächlich	«optimale» Handlungsebene
Freihandel	hoch	gering	WTO / EU / bilateral	Global
Binnenmarkt	hoch	gering	EWR	EWR +
Wettbewerbsrecht	hoch	mittel	EWR +/-	Global -
Einheitswährung	potentiell hoch	hoch	EU -	EU --
Bildung	gering	hoch	National +	Regional/ National +
Landwirtschaft	gering	mittel	EU	National
Migration/Asyl	hoch	hoch	National +	EU / Global
Verteidigung/ Sicherheit	hoch	gering	National/ NATO / EU	EU / NATO

Tabelle 2: Kompetenzverteilung in Europa angelehnt an Alesina et al. (2001); Berger et al. (2017)

3.4 Demokratie- und legitimationstheoretische Kriterien

Auch nationale Verfassungsgerichte haben sich der Frage nach einer Kompetenzverteilung zwischen der EU und den Mitgliedstaaten angenommen (vgl. Chalmers 2013: 5ff; auch mit Verweisen auf Urteile in Frankreich und Spanien). Das Deutsche Bundesverfassungsgericht verlangt in seinem «Lissabon-Urteil» (2 BvE 2 / 08, Rn 251, 252) unter

Verweis auf das **Demokratieprinzip** und das «das ebenfalls von Art. 23 Abs. 1 Satz 1 GG strukturell geforderte **Subsidiaritätsprinzip** ... gerade in zentralen politischen Bereichen des Raumes persönlicher Entfaltung und sozialer Gestaltung der Lebensverhältnisse, die Übertragung und die Ausübung von Hoheitsrechten auf die Europäische Union in vorhersehbarer Weise sachlich zu begrenzen», solange nicht «die Koordination grenzüberschreitender Sachverhalte sachlich notwendig ist». Konkret nennen die Karlsruher Richter fünf Politikbereiche, die «seit jeher» als «besonders sensibel für die demokratische Selbstgestaltungsfähigkeit eines Verfassungsstaates gelten»:

«Das materielle und formelle Strafrecht (1), die Verfügung über das Gewaltmonopol polizeilich nach innen und militärisch nach aussen (2), die fiskalischen Grundentscheidungen über Einnahmen und – gerade auch sozialpolitisch motivierte – Ausgaben der öffentlichen Hand (3), die sozialstaatliche Gestaltung von Lebensverhältnissen (4) sowie kulturell besonders bedeutsame Entscheidungen etwa im Familienrecht, Schul- und Bildungssystem oder über den Umgang mit religiösen Gemeinschaften (5)».

In der **Demokratiethorie** hat sich eine Unterscheidung von Legitimationsquellen etabliert, die auch und gerade in Bezug auf die Kompetenzverteilung in der EU häufig genutzt wird: «input- vs. output-orientierte» Legitimation. Scharpf (1999: 16) definiert diese so:

«Die **input-orientierte** Perspektive betont die «Herrschaft durch das Volk». Politische Entscheidungen sind legitim, wenn und weil sie den «Willen des Volkes» widerspiegeln – das heisst, wenn sie von den authentischen Präferenzen der Mitglieder einer Gemeinschaft abgeleitet werden können. Im Unterschied dazu stellt die **output-orientierte** Perspektive den Aspekt der «Herrschaft für das Volk» in den Vordergrund. Danach sind politische Entscheidungen legitim, wenn und weil sie auf wirksame Weise das allgemeine Wohl im jeweiligen Gemeinwesen fördern.»

Dies ist nicht der Ort, Legitimationstheorien und das «Demokratiedefizit» der EU allzu tief und abstrakt zu diskutieren.⁴¹ Die EU

41 Vgl. Wohlgemuth (2017a); Grimm (2016); Kielmansegg (2015); Scharpf (2012); Vanberg (2008a); Bredt (2006); Siedentop (2000); Scharpf (1999); Beetham/Lord (1988).

als «Friedensprojekt», aber auch als Projekt der wohlfahrtssteigernden Marktöffnung, kann beide Arten der Legitimation beanspruchen, was wiederum den lange währenden «**permissiven Konsens**» (Lindberg/Scheingold 1970) der Bürger mit diesen Aspekten europäischer Politik erklärt. Dies gilt vor allem für die «output-Legitimation» der Marktöffnung, wie auch Grimm (2016: 11) feststellt: «Die wirtschaftliche Integration ... war kein Objekt für Begeisterung, aber ebenso wenig für Protest ... ein gemeinsamer Markt war nicht auf demokratische Legitimation angewiesen. Er legitimierte sich durch seinen Nutzen».

Dies gelang ganz überwiegend auf dem Weg der «negativen Integration». Auch diese Unterscheidung hat Scharpf (1999: 49) hervorgehoben und wie folgt definiert:

«Bei der **negativen Integration** geht es um die Beseitigung von Zöllen, von quantitativen und qualitativen Beschränkungen des freien Handels und von Behinderungen des freien Wettbewerbs. Bei der **positiven Integration** geht es dagegen um die Ausübung wirtschaftspolitischer und regulativer Kompetenzen auf der Ebene der grösseren wirtschaftlichen Einheit».

Scharpf (ebd.: 169) selbst wünscht sich etwa in den Bereichen öffentliche Daseinsvorsorge, Umwelt- und Sozialpolitik mehr «positive Integration» (und weniger Marktöffnung) der EU. Gleichzeitig wäre hierzu aber auch ein Ausmass an «input-Legitimation» erforderlich, das er selbst «auf absehbare Zeit» nicht für erreichbar hält, sodass «alle Versuche, input-orientierte Legitimationsargumente in Anspruch zu nehmen, nur den Eindruck eines nicht behebbaren europäischen Demokratiedefizits verschlimmern würden» (ebd.: 168). Dieses «skeptische Urteil zur input-orientierten Legitimität» äussert sich als «dreifaches Defizit». Scharpf nennt (ebd.: 167):

*«Den Mangel einer präexistierenden kollektiven Identität, das Fehlen europaweiter politischer Diskurse und die Abwesenheit einer europaweiten institutionellen Infrastruktur politischer Parteien und gemeinsamer Medien, welche die politische Verantwortlichkeit von Amtsinhabern gegenüber einer europäischen Wählerschaft sicherstellen könnte».*⁴²

42 Vgl. hierzu auch Grimm (1995); Wohlgemuth (2014b);

Wie Scharpf (ebd.: 170ff) erkennt auch Grimm (2016) eine Asymmetrie zwischen «negativer» und «positiver» Integration darin, dass erstere (Marktöffnung, Privatisierung) primärrechtlich «**konstitutionalisiert**» und seitens Kommission und EuGH nahezu autonom exekutiert und ausgeweitet werden kann, während «positive» Integration (Marktregulierung) immer wieder einzeln den nationalen Regierungen abgerungen werden müsse und dort auf widerstrebende Interessen und das (de facto) Einstimmigkeitserfordernis stösst (s. a. Teil 5.2).

Ob diese Einschätzung (heute noch) zutrifft, ist allerdings umstritten. Man kann aus ordnungspolitischer oder «markt-liberaler» Sicht ebenso beanstanden, dass gerade die Liberalisierung bzw. «negative Integration» der Dienstleistungsfreiheit trotz weitgehender EU-Kompetenz nach wie vor an widerstrebenden (nicht zuletzt deutschen) nationalen Interessen(gruppen) scheitert (s.u.), während die «positive» Marktregulierung unter den gleichen EU-Binnenmarkt-Kompetenzen, nicht zuletzt mithilfe der Strategie des «Spielens über Bande» (s. Teil 4.3) und des zugunsten von Sonderinteressen an Regulierungen betriebenen Stimmentauschs (s. Teil 4.6) sehr weit getrieben wurde, ohne dass hierfür die «input-Legitimation» der Bürger oder nationalen Parlamente eingeholt wurde oder eine «output-Legitimation» unterstellt werden könnte.⁴³

Unabhängig davon gilt heute mehr noch als 1999 die Warnung von Scharpf (1999: 180):

«Würden ... die europäischen Kompetenzen über den bisherigen Bestand konsentierter Aufgaben hinaus in die Bereiche der kontroversen Politik erweitert, und könnten dann durch den Abbau von Vetopositionen auch tatsächlich kontroverse Fragen mit Mehrheit entschieden werden, so würde die schwache Legitimationsbasis der europäischen Politik überlastet.»

Die aktuellen Krisen der Währungsunion und der europäischen Flüchtlingspolitik haben den Bereich der kontroversen, aber auch sachnotwendig europäischen Fragen drastisch erweitert (so auch Scharpf 2017). Gleichzeitig gilt, dass gerade diese Belastungsproben zu einer kritischen Überlastung und Aufzehrung sowohl der Legitimitäts- als auch der Solidaritätsressourcen europäischer Politik geführt haben dürften. Graf Kielmansegg (2016: 2) definiert diese wie folgt:

43 Vgl. Vaubel (2018); Papier (2016); Herzog/Gerken (2007); Herzog (2014).

«Über **Legitimitätsressourcen** verfügt die EU in dem Masse, in dem die europäischen Völker ihr das Recht zuerkennen oder jedenfalls nicht bestreiten, für alle Mitgliedstaaten und ihre Bürger Recht zu setzen. **Solidaritätsressourcen** stehen der EU in dem Masse zur Verfügung, in dem die europäischen Völker bereit sind, Umverteilung zu eigenen Lasten über die Grenzen des Nationalstaates hinaus durch die EU zu akzeptieren oder jedenfalls zu dulden».

Auch dies gilt es zu berücksichtigen, wenn in den folgenden Kapiteln über Subsidiarität und flexible Integration nachgedacht wird. Die Rücksicht auf dezentrale Verantwortung und Konzentration weiterer Integrationsschritte auf die «Willigen und Fähigen» sind nicht zuletzt Wege, begrenzte Legitimitäts- und Solidaritätsressourcen zu nutzen und zu schonen.

3.5 Clubtheoretische Überlegungen

Die meisten der oben ausgeführten Überlegungen zur Kompetenzverteilung zwischen EU und Mitgliedstaaten unterscheiden die Ebene der Integration, nicht aber die jeweilige Zusammensetzung des Integrationsraums. Sie definieren, welche Politiken auf «der EU Ebene» entschieden und bereitgestellt werden sollen und welche auf «Ebene der Mitgliedstaaten» (oder grundsätzlich: auf «Ebene von Nationalstaaten»). Dabei gerät leicht aus dem Blick, dass die Integration mancher Politiken für manche Kombinationen von Staaten sinnvoll ist, für andere wiederum nicht, und dass es etwas wie eine «optimale Clubgrösse» der Integration gibt, die für verschiedene Politikbereiche und Zusammensetzungen von Mitgliedern unterschiedlich ausfällt. Es wäre ein seltsamer Zufall, wenn die optimale Anzahl der an allen «öffentlichen Gütern» der EU teilhabenden Staaten in jedem Fall exakt bei 28 (bzw. nach erfolgtem Brexit exakt und überall bei 27) liegen würde. Tatsächlich handelt es sich aus finanzwissenschaftlicher Sicht bei den Leistungen der EU auch eher um «Clubgüter».

Clubs werden gewöhnlich definiert als eine freiwillige Organisation von Akteuren, die zur Erreichung gemeinsamer Zwecke (der

Produktion eines Clubgutes) Ressourcen zusammenlegen.⁴⁴ **Clubgüter** (bzw. «Mautgüter») sind weder rein öffentliche noch rein private Güter im finanzwissenschaftlichen Sinn: es herrscht – wie beim öffentlichen Gut – bis zu einer gewissen Nutzungsintensität keine Rivalität im Konsum; aber es können andere, Nichtmitglieder, wie beim privaten Gut von der Nutzung ausgeschlossen werden. Anders als beim reinen privaten Gut ist also eine Zusammenlegung von Ressourcen zur Herstellung und Nutzung des Gutes vonnöten; anders als beim reinen öffentlichen Gut kann das free-rider Problem (Mitnutzung ohne Beitrag) durch Ausschluss gelöst werden; und anders als beim Allmendegut kann eine optimale Nutzerzahl bei einsetzender Übernutzung des Clubgutes ebenfalls seitens der Clubmitglieder durchgesetzt werden (grundlegend: Buchanan 1965).

Die EU ist indes ein überaus komplexer **Multifunktions-Club**. Sie bietet höchst unterschiedliche «Clubgüter» an: die vier Grundfreiheiten, gemeinsame Wettbewerbsregeln, Produktstandards und einiges mehr für 31 Mitglieder des EWR (s. Teil 7.1); eine gemeinsame Agrarpolitik, Handelspolitik und vieles mehr für 28 Mitglieder der EU; eine gemeinsame Währung für 19 Mitglieder der EU; gemeinsame weiterreichende Freizügigkeit für 26 Mitglieder des Schengenraums (auch Länder ausserhalb der EU; aber nicht alle Mitglieder der EU); der «Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts», konkret: die Zusammenarbeit im Bereich Justiz und Inneres, wiederum umfasst derzeit 25 der 28 EU-Mitglieder sowie Grossbritannien, Irland und Dänemark nur in Teilen. Die folgende Abbildung mag dies und einige weitere über die EU hinausreichende Clubs illustrieren:

44 Vgl. Ahrens et al. (2005: 418): «A club may be defined as a voluntary association of actors which jointly produce a common good, share its production costs and share the benefits of this excludable good which cannot be enjoyed by non-members»

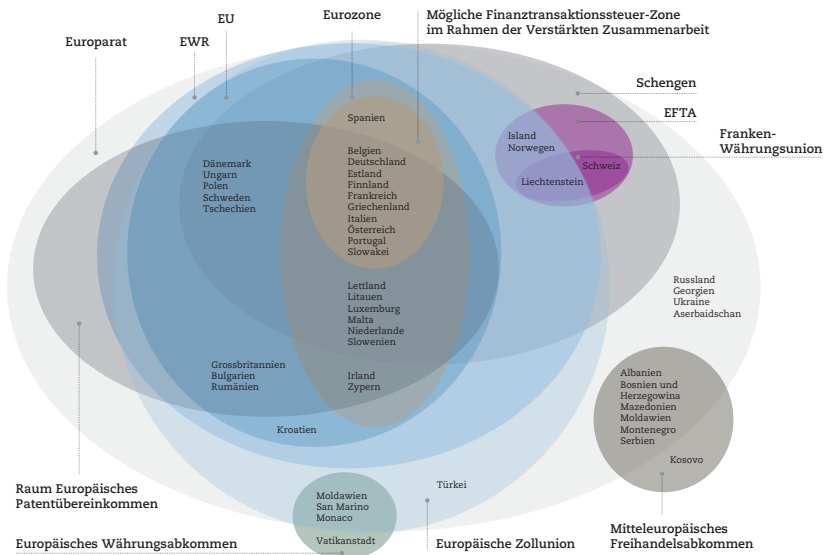


Abb. 1: Europäische Clubs heute. Quelle: Wohlgemuth (2017b: 30)

Im Folgenden werden einige dieser überlappenden Integrationskreise – vor allem der EWR – noch ausführlich analysiert. Die «variable Geometrie» unterschiedlicher Integrationsclubs (s. Teil 6.2) ist keine akademische Vision, sondern eine europäische Realität. Dennoch kann aus ökonomischer und demokratietheoretischer Sicht nicht behauptet werden, diese Integrationskreise würden jeweils eine «optimale Clubgröße» aufweisen. Anhand der bisher angeführten Kriterien wie Spillover-Effekte, economies of scale, Heterogenitätskosten, oder Legitimationsressourcen kann schon für zentrale Politikfelder der EU argumentiert werden, dass die jeweilige Clubgröße entweder zu klein oder zu groß ist. Dies sei knapp an vier Beispielen illustriert.⁴⁵

45 Vgl. Ahrens et al. (2005); Wohlgemuth/Brandt (2006); Wohlgemuth (2017b) für weitere Ausführungen.

Der Freihandels-Club

Am besten versteht man Freihandel als handelspolitische Abrüstungsgemeinschaft, die durch verbindliche Abkommen «mutual gains from joint commitment» (Vanberg 2011) realisieren möchte. Als Clubgut kann man den gegenseitigen Zugang zur «Friedensdividende» international befreiter Arbeits- und Wissensteilung definieren; und mit der Zahl der Clubmitglieder steigt zudem der Nutzen für jedes bestehende Mitglied. Es gibt hier somit keine Rivalität im Konsum, sondern im Gegenteil: **Skalenerträge in der Nutzung**. Wäre die EU eine reine Freihandelszone, wäre ihre optimale Gruppengrösse unendlich. Das gilt auch für die WTO: je mehr Mitglieder schon im Club sind, desto stärkere Anreize gibt es für die Nichtmitglieder, auch Mitglied zu werden (s. Wohlgemuth/Sideras 2004).

Die Bereitstellungskosten eines rein über Abrüstungsversprechen definierten Clubs bestehend aus Interventionsverboten («negative Integration») dürften gering sein und mit der Clubgrösse kaum steigen; die Durchschnittskosten dürften eher sinken. Schliesslich gilt hier wie für rechtsstaatliche Abwehrrechte gegen den Staat – und anders als für Interventionsverpflichtungen bzw. Anspruchsrechte an den Staat: «Unterlassen ist nicht knapp» (Grimm 1991: 47). Die Grundfreiheiten als negative Freiheitsrechte der Bürger zu achten und durchzusetzen, ist kaum von knappen Finanz-, Legitimitäts- und Solidaritätsressourcen oder dem ebenso knappen (Lenkungs-) Wissen der Politiker abhängig.

Der Binnenmarkt-Club

Etwas anders steht es mit den positiven Regulierungen politischer Integration, die dem Binnenmarkt, funktional gesehen, auch nutzen können: gemeinsame Wettbewerbspolitik, Verbraucherschutz, Produktstandards, gemeinsame Handelspolitik. Hier sind aktiv gestaltende kollektive Entscheidungen («positive Integration», Teil 3.4) notwendig; politische Vorstellungen und Fähigkeiten jedoch vielfältig. Folglich steigen die Entscheidungsfindungskosten. Diese Kosten werden in der EU durch Delegation an Kommission und qualifizierte Mehrheitsentschei-

dungen im Rat niedrig gehalten.⁴⁶ Der natürliche Zentralisierungs- und Harmonisierungsdrang einer dem politischen Wettbewerb bewusst enthobenen Zentralverwaltung (Teil 4) kann aber zu **steigenden externen Kosten bei steigender heterogener Clubgrösse** führen. Ein nach Brüsseler Definition «vollendeter» Binnenmarkt-Club wird damit auch eine endliche optimale Gruppengrösse haben, wie das Hadern der Briten oder der Schweizer mit der Freizügigkeit deutlich zeigt (s. Teil 6.3). Zudem ist die optimale Clubgrösse umso endlicher, je mehr regulatorischer *acquis communautaire* unter der Flagge «Binnenmarkt» (und damit auch: «EWR-relevant», s. Teil 7) segelt.

Man kann sowohl aus alloktionstheoretischer als auch aus konstitutionenökonomischer und clubtheoretischer Sicht besonders im Hinblick auf die **Personenfreizügigkeit** im Binnenmarkt gesonderte Überlegungen anstellen.

Überlegungen zur Personenfreizügigkeit

Manche Autoren⁴⁷ argumentieren, dass Marktintegration, ökonomisch-funktional betrachtet, nur folgendes benötige: Zollfreiheit, gemeinsame Mindeststandards etwa für Verbraucherschutz, eine gemeinsame Wettbewerbspolitik und Beihilfekontrolle sowie Beträge für die Bereitstellung einiger öffentlicher Güter. «Rein ökonomisch» sei ein Binnenmarkt für Güter, Dienstleistungen und Kapital durchaus funktionsfähig – auch ohne Freizügigkeit von Arbeitskräften. Dahinter stehen häufig Modelle der «reinen» Aussenwirtschaftstheorie. Mundell (1957) zeigt, dass internationaler Handel und grenzüberschreitende Faktorbewegungen Substitute sind. So argumentiert auch Sinn (2018):

46 Das gilt grundsätzlich auch für die Aussenhandelspolitik der EU. Wo aber Freihandelsabkommen als «gemischte Abkommen» behandelt werden, die nach Art. 207 (4) AEUV der Zustimmung aller Mitgliedstaaten bedürfen, steigen die Konsensfindungskosten stark an, wie die Episode des CETA-Abkommens mit Kanada zeigt, dessen Ratifizierung beinahe am Veto eines belgischen Regionalparlaments gescheitert wäre, und nun am Veto der neuen italienischen Regierung zu scheitern droht.

47 Vgl. etwa Weder/Spirig (2015) oder Pisani-Ferry et al. (2016); deren Vorschläge einer Öffnung des Binnenmarktes ohne (volle) Freizügigkeit als «EFTA 2.0» bzw. «Kontinentale Partnerschaft» mit Drittländern der EU in Teil 8.3 und 8.6 näher beschrieben werden.

«Migration und Freihandel sind nämlich bezüglich der ökonomischen Wirkungen und der Wohlfahrtsgewinne, die daraus resultieren, weitgehend Substitute ... Wenn die Migration nicht möglich ist und sich insofern unterschiedliche Lohnstrukturen zwischen den beteiligten Ländern ergeben, sind die Handelsgewinne besonders gross. Unterschiedliche Lohnstrukturen bedingen nämlich unterschiedliche Güterpreisstrukturen, die selbst wiederum der Grund für die Freihandelsgewinne sind».

Die Modellergebnisse hängen indes stark von den Annahmen ab. Markusen (1983) etwa kommt in Abwandlungen desselben (Hekscher-Ohlin) Grundmodells zum Ergebnis, dass Faktorbewegungen und Güterhandel eher komplementär verlaufen.⁴⁸ Offensichtlich besteht diese Komplementarität beim grenzüberschreitenden Handel mit gewissen Dienstleistungen, welche die Freizügigkeit (Niederlassung, Entsendung) der anbietenden Personen voraussetzt (z.B. Handwerk, Gastgewerbe, medizinische, pädagogische Dienstleistungen, Bau, Transport).⁴⁹

Gerade hier ist es mit dem **Binnenmarkt für Dienstleistungen** indes oft nicht weit her in der EU. Die Kommission veröffentlicht ein «Single Market Scoreboard» auch im Bereich der Anerkennung von Berufsqualifikationen (Europäische Kommission 2018). Sie argumentiert: «Getting your qualifications recognised can be complicated, expensive, and time-consuming. This affects the free movement of services and people, which in turn has an impact on people's ability to set up their business and / or to provide services in another EU country, as well as on the number of skilled workers available to businesses across the EU».

48 Vgl. Schiff (2006) für eine Abwägung in der Frage, unter welchen Bedingungen und in welchen Sektoren Migration, Handel und Auslandsinvestitionen eher Substitute oder Komplementäre sind.

49 Innerhalb des WTO General Agreement on Trade in Services (GATS) unterscheidet man 4 Arten des grenzüberschreitenden Handels mit Dienstleistungen: (1) «cross-border supply» (z.B. über ausländische call-center); (2) «consumption abroad» (z.B. Tourismus); (3) «commercial presence» (z.B. Filialen ausländischer Banken); (4) «presence of natural persons» (z.B. Handwerker). Variante (4) ist unmittelbar an die Freizügigkeit von Anbietern gebunden; Variante (3) zudem an die Freizügigkeit von Arbeitnehmern; (2) an die Freizügigkeit von Nachfragern (Open Europe 2018: 49).

Griechenland, Italien und Deutschland (!) haben die schlechtesten Werte in dieser Kategorie.⁵⁰

Aus ökonomischer und politischer Sicht ist zwischen Arbeitnehmerfreizügigkeit und freier Zuwanderung zu unterscheiden. So kann aus der Freizügigkeit auch eine «Rivalität im Konsum» durch **Zuwanderung in Sozialsysteme** entstehen: zumindest dann, wenn Bürger anderer Mitgliedstaaten und damit Sozialsysteme (Gesundheit, Rente, Mindestsicherung) im Rahmen der Freizügigkeit gleiche Nutzungsrechte an Sozialsystemen im Gastland erhalten, ohne dass sie zu deren Solidarpool als Clubgut bisher haben beitragen können. Grundsätzlich stellt sich die Frage: sollten nicht Clubmitglieder, wie in jedem privaten Club selbstverständlich, das Recht haben, zu entscheiden, welche Neumitglieder sie nach welchen Kriterien aufzunehmen bereit sind?

Ein unbeschränktes Recht auf Auswanderung ist unter klassischen Liberalen nicht umstritten; ein unbeschränktes Recht auf Zuwanderung dagegen schon. Im ersten Fall kann man sehr überzeugend und konsistent rein individual- und naturrechtlich argumentieren; im zweiten Fall tritt dagegen häufig ein kollektives (und damit methodologisch schwieriger zu definierendes) Selbstbestimmungsrecht der Clubmitglieder zumindest hinzu.⁵¹

Viktor Vanberg (2008b: 8ff) trifft hierzu aus konstitutionen- und clubtheoretischer Perspektive hilfreiche Differenzierungen. Er unterscheidet zwei Funktionen des Staates: zum einen ist dieser ein «Gemeinschaftsunternehmen der Bürger», ein «Intergenerationenverband» oder eine «**Bürgergenossenschaft**», die dem wechselseitigen Vorteil der Mitglieder zu dienen hat. Zum anderen ist der Staat auch ein «**Standortunternehmen**», das Regeln und Bedingungen setzt, denen alle unterworfen sind und die alle mitnutzen können, die sich innerhalb seiner

50 Um etwa in Deutschland als Architekt tätig zu werden, benötigt man eine Lizenzierung und Mitgliedschaft in der Architektenkammer des jeweiligen Bundeslandes. In Schweden dagegen herrscht weder eine Lizenzpflicht noch die in Deutschland geforderte Regelung für das Marktverhalten, für Weiterbildung, sowie Honorar- und Werberegulungen (Merz 2011: 113). Will eine schwedische Architektin in Deutschland tätig werden, kann die Landesarchitektenkammer die Eintragung verweigern und einen bis zu dreijährigen Anpassungslehrgang oder eine Eignungsprüfung verlangen (z. B. Art. 4 (5) BauKaG Bayern).

51 Hierzu etwa: Vanberg (2008a: 137ff); Horn (2016); Eichenberger / Stadelmann (2017); Bessard (2018).

territorialen Grenzen aufhalten und das betreffende Hoheitsgebiet für ihre privaten Zwecke nutzen wollen. Dem korrespondiert die Rolle von Individuen als Mitglieder der Bürgergenossenschaft auf der einen und als Standortnutzer bzw. «Kunden» des Standortunternehmens auf der anderen Seite.

Eine besonders wichtige Funktion des Staates als «Bürgergenossenschaft» ist die Bereitstellung des «Clubguts» soziale Sicherung als Form der gegenseitigen Versicherung der Mitglieder (Bürger) untereinander gegen Risiken (s. Sinn 1997: 258). Gerade hier kann es als Folge freier Zuwanderung zu «**adverser Selektion**» kommen, d. h. dass «gute Risiken» (Nettozahler) ab- und «schlechte Risiken» (Nettoempfänger) zuwandern (ebd.: 264). Steuer- und gebührenfinanzierte Sozialversicherungssysteme drohen wie Versicherungen unter einer solchen Dynamik zu kollabieren, es sei denn sie würden EU-weit harmonisiert und zentralisiert (so Sinn ebd.).

Die andere Lösung ist, sie konsequent als «Clubgüter» der «Bürgergenossenschaft» und nicht als allen «Standortnutzern» zugängliche «Allmendegüter» zu behandeln (Vanberg 2016). Das Nichtdiskriminierungsprinzip der EU auch im Bereich der Freizügigkeit bliebe für alle privatwirtschaftlichen Aktivitäten von EU-Bürgern als «Standortnutzer» erhalten. Es würde aber nicht den gleichen Zugang zu Versicherungs- und Umverteilungsaktivitäten des Gastlandes umfassen. Die Regulierung und Rechtsprechung der EU ist gerade in diesem Bereich noch allzu ambivalent, da sie diese Unterscheidung nicht konsequent genug trifft (ebd.: 841).⁵²

Dennoch kann man zusammenfassen: Der Europäische Binnenmarkt ist das erfolgreichste Projekt der EU; als reine Freihandelszone wäre die optimale «Clubgrösse» im Prinzip unendlich: hier ist die EU «zu klein». Als mit zahlreichen Regulierungen und ungeklärten Zugangsmöglichkeiten zu Sozialsystemen versehenes Integrationsprojekt wird der Binnenmarkt mit seinen vier Grundfreiheiten in der optimalen Clubgrösse wieder endlich; diese dürfte aber in einem summarischen Kosten-Nutzen-Abgleich weit mehr als die bisherigen 31 Mitglieder des EWR umfassen.

52 Hilfreich wäre hier womöglich eine Orientierung am innerhalb der Schweiz bis vor kurzem genutzten «Bürgerortprinzip» oder der (zeitlich befristeten) Kostenersatzpflicht des Heimatkantons und der Heimatgemeinde für die Sozialhilfe (vgl. Feld 2004: 68).

Der Euro-Club

Das Clubgut gemeinsame Währung hat im Prinzip viele Vorteile: geringere Transaktions- und Wahrungssicherungskosten und damit mehr Handel, mehr Arbeitsteilung, mehr Wettbewerb. Gemeinsames Geld als Tauschmittel ist zudem mit klaren Skalenerträgen versehen: je mehr Mitglieder es nutzen, desto besser ist dies für die Alt- und Neumitglieder (weitere Senkung der Transaktionskosten der Bürger, weitere Handelsertrage, bessere Transparenz auf Märkten usw.). Gemeinsames Geld heist aber auch: einheitliche Geldpolitik, Zinssätze und Wechselkurse.

Damit wird Heterogenität wieder zum Problem. Mit ihr steigt die Wahrscheinlichkeit, dass endogene und exogene Schocks die Volkswirtschaften unterschiedlich treffen und die einheitliche Geldpolitik nicht allen passen kann. All das war den Gründern der Wahrungunion bekannt und in den ökonomischen Modellen zum **«optimalen Währungsraum»** (Mundell 1961; eine spezifische geldpolitische Clubtheorie) auch ökonomisches Standardwissen. Fatalerweise wurde die Wahrungsfrage aber zum **«politischen Projekt»** erklärt, was dazu führte, dass zu rasch zu viele Mitglieder einen politischen Club bildeten – auch solche, die die Anforderungen der Clubsatzung (**«Maastricht-Kriterien»**) nicht erfüllten oder deren Regeln (**«no bail-out»**) nicht ernst nahmen.⁵³ Zudem hat man es – aus politischen Gründen – versäumt, Austrittsrechte oder -pflichten sowie ein Insolvenzverfahren für Staaten in die Clubsatzung aufzunehmen: für diejenigen, die nicht mehr Mitglieder sein möchten oder diejenigen, die dem Club und seinen Regeln Schaden zufügen.⁵⁴

Es soll hier nicht weiter auf Gründe und Folgen der Eurokrise eingegangen werden. Allgemein herrscht unter Ökonomen Einigkeit, dass die Voraussetzungen eines **«optimalen Währungsraums»** von Anfang an nicht gegeben waren und deshalb zu rasch zu viele Mitglieder in ein zu wenig glaubhaftes und zudem historisch unerprobtes Club-

53 Von 1999 bis 2017 überschritten die Mitglieder der Eurozone 109 Mal die 3 % Defizitgrenze; eine echte Sanktion dieser Regelverletzung erfolgte nie; im Rahmen des **«Europäischen Semesters»** sprach die EU-Kommission zwischen 2011 und 2017 823 länderspezifische Reformempfehlungen aus. Vollständig umgesetzt wurden davon elf (König 2018: 3)

54 Vgl. Ohr (2017); zur Forderung nach einem Insolvenzregime von Euro-Staaten, vgl. Sachverständigenrat (2015: 22ff); konkrete juristische Vorschläge hierzu: International Law Association (2010) und Gerken et al. (2015).

régime eintraten (Stiglitz 2016). Auch demokratietheoretisch «muss die heutige Eurozone als Fehlentwicklung erscheinen. Sie ist zu gross und zu heterogen geworden, als dass ihre Mitglieder die gemeinsame Politik aus freien Stücken und mit demokratischer Legitimation beschliessen können» (Scharpf 2017: 206f).

Der GAP-Club

Unsinnige und schädliche Politiken wie grosse Teile der gegenwärtigen Europäischen Agrarpolitik (GAP) haben eine optimale Clubgrösse von 0.⁵⁵ Unterstellt man aber etwa kulturell geprägte Präferenzen einer Mehrheit der Bürger eines Landes (z.B. Frankreich) für eine rein volkswirtschaftlich gesehen schädliche Politik, kann man auch eins als optimale «Clubgrösse» ansehen – das betreffende Land hätte dann aus eigenen Mitteln für seine politischen/kulturellen Präferenzen aufzukommen, solange es nicht den unverfälschten Wettbewerb innerhalb des Binnenmarkt-Clubs gefährdet. Jedenfalls ist es wohl nur mit der «Sperrklinke» einstmaligen Stimmentauschs (s. Teil 3.6) zu erklären, dass noch heute mit nahezu 40 Prozent des EU-Budgets ein Sektor subventioniert wird, der weniger als vier Prozent der EU-Bürger beschäftigt.

Schon diese wenigen Beispiele zeigen: Die Europäische Integration ist in einigen Bereichen zu klein und flach, in anderen zu gross und tief geraten. Unterschiedliche Politikbereiche (Clubgüter) bzw. unterschiedliche Politikintensitäten (Clubgüterproduktionsniveaus) würden unter effizienz- und demokratietheoretischen Gesichtspunkten eher unterschiedliche Clubzusammensetzungen erfordern, um den jeweiligen und zudem veränderlichen Bedürfnissen und Möglichkeiten der einzelnen Mitglieder entsprechen zu können.

Um die Diskrepanz zwischen normativ begründbarer und tatsächlich beobachtbarer Macht- und Kompetenzverteilung in Europa zu erklären, erfolgt nun eine positive Analyse der Spielregeln und Akteur-sinteressen im politischen Wettbewerb in der EU.

55 Vgl. Open Europe (2012); Berger et al. (2017); Alesina et al. (2001).

4. Die politische Ökonomie der Zentralisierung

Die schleichende, gelegentlich aber auch ruckartige, Zentralisierung politischer Macht und Kompetenzen lässt sich recht gut mithilfe der ökonomischen Theorie der Politik erklären. Dies gilt sowohl auf der nationalstaatlichen als auch der Europäischen Ebene.⁵⁶ Die ökonomische Theorie der Politik (auch: **Public Choice Theorie**) zeichnet sich dadurch aus, dass sie mit der Annahme der Wohlfahrtsökonomik bricht, wonach in der Politik wohlwollende und allwissende Diktatoren am Werk seien, die allein danach trachteten und uneingeschränkt in der Lage wären, Marktversagen zu korrigieren und das Gemeinwohl zu realisieren. Stattdessen trifft sie für politische Akteure dieselben Verhaltensannahmen wie auch für Marktakteure: rationales Verfolgen eigener Interessen (vor allem: Macht, Prestige und Einkommen) unter den Restriktionen und Anreizkonstellationen des jeweiligen institutionellen Umfelds.⁵⁷ Für den Kontext der EU seien die Zentralisierungsförderlichen (Fehl-)Anreize nach den relevanten Akteuren geordnet hier nur kurz skizziert:

4.1 Wähler und Bürger

Die Wähler und Bürger sind zwar die «Prinzipale», und EU-Institutionen in Kommission, Rat und EU-Parlament sind ihre «Agenten» – der

56 Für Literaturüberblicke vgl. Holcombe (2013) zur Public Choice Analyse föderaler Systeme; Vaubel (1994; 2013) für internationale Organisationen (vor allem die EU).

57 Vgl. Buchanan (1972) zur Methode der Public Choice Theorie. In den mainstream Modellen der ökonomischen Theorie der Politik kommen dabei oft allzu enge Annahmen des «homo oeconomicus» und des «vollkommenen Wettbewerbs» zur Anwendung, die den Blick auf den Sinn politischen Wettbewerbs als Meinungsbildungs- und Entdeckungsverfahren verstellen; dies muss aber im Rahmen einer «evolutionären Public Choice Theorie» nicht der Fall sein, vgl. Cantner/Wohlgemuth (2013).

Einfluss eines EU-Bürgers auf europäische Entscheidungen ist indes deutlich geringer als im nationalstaatlichen Legitimationskontext. Zum einen hat die einzelne Stimme bei Wahlen zum Europäischen Parlament naturgemäss weniger Gewicht, da sich die Zahl der Gesamtwahlberechtigten vervielfacht. Hinzu kommt, dass über diese Wahlen nicht wirklich viel bewegt werden kann: es kann keine «Exekutive» (EU-Kommission) bestätigt oder abgewählt werden; es kann im EU-Parlament nur die politische Zusammensetzung einer «Ko-Legislative» beeinflusst werden, die freilich ihrerseits kein echtes Initiativrecht ausübt.⁵⁸ Zudem ist oft intransparent, wer im gesetzgeberischen informellen oder formellen «Trilog» zwischen Kommission, Rat und Parlament für welche Entscheidungen tatsächlich wofür eintritt und damit auch wofür demokratisch verantwortlich zu machen ist. All dies erklärt, weshalb sowohl die «rationale Ignoranz» als auch die «rationale Abstinenz» der Bürger auf europäischer Ebene stärker ausgeprägt ist als auf nationaler oder lokaler (Vaubel 2013: 453). Dennoch bleibt ein Paradox: Das EU-Parlament wird immer bedeutsamer als Ko-Gesetzgeber; gleichzeitig verlieren die Bürger immer mehr das Interesse: Seit der ersten Wahl 1979 sank die Wahlbeteiligung kontinuierlich von 63 auf 43 Prozent.

58 Der seit den letzten Wahlen zum EU-Parlament de facto genutzte Prozess der «Spitzenkandidaten» sollte eine direktere Verbindung zwischen Wahl und Nominierung des EU-Kommissionspräsidenten herstellen. Dies ist auch geschehen, hat aber nicht zur Steigerung der Wahlbeteiligung geführt. Zudem verträgt sich eine (Partei-) Politisierung der Kommission auch nicht mit deren primärrechtlichem Auftrag: Die Aufgabe der Kommission ist nicht die Exekution parteipolitischer Programme, sondern europäischer Verträge. Die Kommission ist bewusst entpolitisiert als «Hüter der Verträge» und als neutraler Schiedsrichter über die Einhaltung von Verpflichtungen der Mitgliedstaaten. Dem entspricht, dass die EU-Kommission keine «normale Regierung» ist. Der Kommissionspräsident stellt weder ein Wahlprogramm, noch einen Koalitionsvertrag oder ein eigenes Regierungsprogramm auf. Er leitet und präsentiert die Verwaltung. Sein «Kabinett» bestimmt der erfolgreiche Spitzenkandidat auch nicht selbst; jedes Mitgliedsland «stellt» einen der 28 Kommissare. Schon deshalb entspricht auch die politische Tendenz der Kommission eher den politischen Mehrheiten in den jeweiligen Mitgliedstaaten als denen im Europaparlament. (vgl. Wohlgemuth 2014b).

4.2 Europäisches Parlament

Das Europäische Parlament kann zwar wegen der direkten Wahl am ehesten demokratische Legitimation für Europäische Gesetzgebung für sich beanspruchen, ist jedoch im Vergleich zu üblichen parlamentarischen Systemen in seiner Macht begrenzt: es besitzt keine formellen Initiativrechte für die Gesetzgebung; es «stellt» nicht die Regierung; es kann keine Steuern erheben. Vor allem das Fehlen der Steuerkompetenz ist auch eine demokratietheoretisch gebotene Konsequenz, wenn man zwei klassische Grundsätze betrachtet (Wohlgemuth 2017a): «no taxation without representation» und «one man – one vote». Dies hat das Bundesverfassungsgericht in seinem «Lissabon-Urteil» (2 BvE 2/08, Rn 280) hervorgehoben:

«Gemessen an verfassungsstaatlichen Erfordernissen fehlt es der Europäischen Union auch nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon an einem durch gleiche Wahl aller Unionsbürger zustande gekommenen politischen Entscheidungsorgan mit der Fähigkeit zur einheitlichen Repräsentation des Volkswillens. Es fehlt, damit zusammenhängend, zudem an einem System der Herrschaftsorganisation, in dem ein europäischer Mehrheitswille die Regierungsbildung so trägt, dass er auf freie und gleiche Wahlentscheidungen zurückreicht und ein echter und für die Bürger transparenter Wettstreit zwischen Regierung und Opposition entstehen kann. Das Europäische Parlament ist ... kein Repräsentationsorgan eines souveränen europäischen Volkes.»

Tatsächlich wird das Europäische Parlament nach 28 nationalen Wahlgesetzen gewählt; die Sitze werden nach nationalen Quoten zugeteilt, die nicht die Bevölkerungsanteile widerspiegeln;⁵⁹ gewählt werden können nur nationale Parteien, die mit überwiegend nationalen Programmen werben. Diese wiederum (es sind über 200 nationale Parteien) treten in Brüssel nicht als solche auf; die Hauptakteure sind die europäischen Fraktionen oder «Parteifamilien», die wiederum mit den Wählern kaum als solche in Kontakt treten. Grimm (2016: 117) resümiert:

⁵⁹ Zwar stellt Deutschland im Europaparlament 96 Abgeordnete und Malta nur sechs; damit hat die Stimme eines Maltesers aber auch rund zwölfmal mehr Gewicht als die eines Deutschen.

«Die Parteien, die man wählen kann, sind nicht die Akteure im Europäischen Parlament. Die Fraktionen, welche als Akteure auftreten, kann man nicht wählen. Die Legitimationskette, die von den Wählern über die Parteien zum Parlament verläuft, ist in Europa unterbrochen».

Die **Repräsentativität** des Europäischen Parlaments kann auch im Hinblick auf inhaltliche Übereinstimmungen mit dem Bürgerwillen kritisch hinterfragt werden. Die überwiegende Mehrheit des Europäischen Parlaments fordert bzw. stimmt regelmässig für ein höheres EU-Budget, mehr EU-Regulierungen und mehr Zentralisierung. Dies entspricht zum einen schlicht dem institutionellen Eigeninteresse an mehr Gestaltungsmacht; gefördert wird es wohl auch durch eine «self-selection» der Abgeordneten (EU-freundliche Personen lassen sich eher für EU-Wahlen aufstellen; vgl. Vaubel 2009: 48).

De Winter/Swyngedouw (1999: 55) haben diese Effekte anhand von Umfragen unterlegt. Demnach wurde bei den wichtigsten Politikfeldern eine EU-Kompetenz von einer Mehrheit der Abgeordneten des EU-Parlaments (54 %), aber nur einer Minderheit der Bürger (42 %) und nationaler Parlamente (44 %) bevorzugt:

Bevorzugte Entscheidungsebene	Bevölkerung	Mitglieder nationaler Parlamente	Mitglieder des EU-Parlaments
Regional	12	7	3
National	45	48	43
Europäisch	42	44	54

Tabelle 3: Präferierte Entscheidungsebenen für die drei bedeutendsten Politikfelder in zehn EU-Mitgliedsländern in Prozent Quelle: De Winter / Swyngedouw (1999).

4.3 Europäische Kommission

Die Kommission hat das stärkste natürliche Eigeninteresse an eigenem Kompetenzzuwachs, an Zentralisierung und Harmonisierung. Als Bürokratie ist sie an «Budget- und Aufgabenmaximierung» durch Ausweitung der Rechtsakte des Besitzstands (*acquis communautaire*) interessiert (Niskanen 1972; Vaubel 1994). Als Gremium mit derzeit 28 Kommissaren (und rund 32 500 Angestellten),⁶⁰ die in ihren jeweiligen Ressorts «Kompetenz» und Daseinsberechtigung nachweisen müssen, ist ihr regulatorischer Drang systemimmanent.

Auch hier kommen zwei Aspekte hinzu: der bereits für EU-Parlamentarier erwähnte «self-selection»-Effekt und das «Spielen über Bande».

Self-selection: Es ist nur verständlich, dass Kommissare, Generaldirektoren und weitere Beamte deshalb «nach Brüssel geschickt», sich für «Brüssel» interessieren oder von «Brüssel» angestellt und befördert werden, weil sie schon zuvor eine klare Haltung zugunsten von «mehr Europa» haben – oder diese «on the job» entwickeln. Mit sowohl exekutiven als auch legislativen (Initiativrecht) und teilweise (etwa im Wettbewerbsrecht) auch quasi-judikativen Befugnissen ausgestattet, fördert dies eine zentralisierende Eigendynamik jenseits einer in anderen Demokratien stärker vorhandenen Gewaltenteilung und Rückbindung an die Präferenzen der Bürger.

So dürfte sich besonders in der EU-Kommission eine Haltung europäischer «Eliten» finden oder weiter ausbilden, die sich von der der EU-Bürger deutlich unterscheidet. Raines et al. (2017) haben hierzu in zehn Ländern der EU eine Umfrage durchgeführt, die diesen Verdacht bestätigt:⁶¹

60 Vgl. https://europa.eu/european-union/about-eu/figures/administration_de

61 Bevölkerungsbefragungen in Österreich, Belgien, Frankreich, Deutschland, Griechenland, Ungarn, Italien, Polen, Spanien, und dem Vereinigten Königreich mit jeweils über 1000 Interviews in jedem Land. Elitebefragungen mit jeweils 160 bis 205 Interviews in den Ländern. Hierzu zählten jeweils: Politiker, Journalisten, Führungskräfte aus der Wirtschaft und Vertreter der Zivilgesellschaft.

	Elite	Bevölkerung
Souveränität		
Die EU sollte den Mitgliedstaaten einige Befugnisse zurückgeben	31	48
Die EU sollte weder mehr noch weniger Befugnisse haben, als sie derzeit hat	28	28
Die EU sollte mehr Befugnisse bekommen	37	24
Föderalismus		
Für die Vereinigten Staaten von Europa mit einer Zentralregierung	40	30
Neutral	12	28
Gegen die Vereinigten Staaten von Europa mit einer Zentralregierung	47	41
EU-Erweiterung		
Ist zu weit gegangen	41	47
Ist nicht zu weit gegangen	44	22
Neutral – keine Meinung dazu	14	30

Tabelle 4: Haltungen der Elite und der Bevölkerung gegenüber der EU (% der Befragten).
Quelle: Raines et al. (2017: 19).

Mit «**Spiele n über Bände**» ist gemeint, dass nationale Regierungen (oder Ressorts innerhalb dieser) sich der Intransparenz von Verantwortungszuschreibungen auf europäischer Ebene bewusst bedienen, um mithilfe der EU-Kommission zentralisierte und harmonisierte Regulierungen durchzusetzen, die im nationalen Parlament (oder selbst innerhalb der eigenen Regierung) nicht mehrheitsfähig wären. Herzog/ Gerken (2007) beschreiben dies anschaulich:

«Ein nationales Ministerium, etwa das deutsche Bundesumweltministerium, das ein Regulierungsvorhaben auf nationaler Ebene nicht durchsetzen kann – weil zum Beispiel der deutsche Arbeitsminister Widerstand leistet oder es im Bundestag nicht mehrheitsfähig wäre –, «ermutigt» die zuständige Generaldirektion in der Europäischen Kommission diskret, dieses Vorhaben EU-weit zu verwirklichen. In Brüssel trifft dies aus den soeben geschilderten Gründen meist auf ausgeprägte Bereitwilligkeit. Das EU-Vorhaben durchläuft dann den üblichen Gesetzgebungsprozess. Am Ende entscheidet der Ministerrat darüber. In dem sitzen aber im Regelfall genau dasjenige Ministerium, das den Vorschlag überhaupt erst angestoßen hat und die entsprechenden Fachministerien der anderen Mitgliedstaaten, im Beispiel also 27 Umweltministerien».

Ein ähnlicher Fall, für den die EU-Kommission nicht die Verantwortung trägt, sondern nationale Regierungen, die sodann gern die EU als «Ausrede» oder «Buhmann» nutzen, ist das «gold-plating» oder **«Vergolden» von EU-Richtlinien**. Hierunter versteht man die Praxis von EU- oder EWR-Mitgliedsländern, bei der Implementierung neuer EU-Vorgaben weit über deren Vorgaben hinauszuschiesen und diese einschneidender, umfangreicher und ausgefeilter umzusetzen, als es EU-rechtlich notwendig gewesen wäre. Der «Stoiber-Bericht» der EU-Kommission mahnt deshalb auch an (EU-Kommission 2011: 37):

«Bestimmungen, die über EU-Recht hinausgehen und dann auch noch regional verschieden umgesetzt werden, können für Unternehmen sehr unangenehm und lastenintensiv sein, insbesondere wenn ihre Wettbewerber in anderen Mitgliedstaaten nicht davon betroffen sind... Wenn Mitgliedstaaten Umsetzungsmaßnahmen vorschlagen, sollten sie immer klar aufzeigen, welche Bestimmungen durch EU-Recht veranlasst sind und welche Bestimmungen auf Initiative der nationalen Regierungen hinzugefügt werden, sowie ihre Gründe für das Hinzufügen darlegen... da selbst bei Vorliegen von guten Gründen eine entsprechende Darstellung der Gründe (und die Möglichkeit einer öffentlichen Diskussion) wichtig sind.»

4.4 Europäischer Gerichtshof

Der Europäische Gerichtshof versteht sich ebenso wie die EU-Kommission und das Europäische Parlament durchaus als «Motor» der europäischen Integration. Primärrechtlich ist er (wie alle anderen Organe der EU einschliesslich Rat und EZB) durch Art. 13 (1) EUV auch an Ziele, Interessen der EU und deren «Kontinuität» gebunden, was auch die «immer engere Union der Völker Europas» (Art. 1 EUV) einschliesst (Herzog / Gerken 2007). In Form der richterlichen Rechtsfortbildung hat der EuGH den primärrechtlichen Kompetenzraum der EU stets sehr grosszügig ausgelegt und in entscheidenden Urteilen auch die direkte Geltung und den Vorrang des EU-Rechts (und damit indirekt auch: der eigenen Urteile) vor nationalstaatlichem Recht schon früher beansprucht, als dies politisch als vereinbart galt.⁶²

Auch für Richter des EuGH können die oben angeführten Motive der Selbst-Selektion und des natürlichen Interesses an Mehrung eigener Macht und Kompetenz unterstellt werden. Es ist «ein Gericht mit einer Agenda» (Grimm 2016: 12). Und seine Urteile sind, anders als im nationalstaatlichen Kontext, in der EU nur sehr schwer durch den Gesetzgeber korrigierbar. Dies liegt zum einen daran, dass der Rat hierfür auf eine Initiative der Kommission angewiesen ist, die an der Korrektur der Rechtsprechung «in der Regel kein Interesse hat» (ebd.: 17). Hinzu kommt, dass jeder etwas grössere Integrationsschritt EU-rechtlich «konstitutionalisiert» wird, wodurch Politiken, die im nationalstaatlichen Rahmen meist einfache Gesetze wären, die durch neue Mehrheiten im Lande auch wieder geändert werden können, nun als EU-Primärrecht gelten, das selbst nationales Verfassungsrecht übertrumpft und nur noch durch EU-Vertragsänderung korrigiert werden kann; was indes «so gut wie ausgeschlossen ist» (ebd.).

Durch extensive Vertragsinterpretation seitens des EuGH wiederum «nimmt sich die EU Kompetenzen von den Mitgliedstaaten [...] Die demokratisch legitimierten und kontrollierten Regierungen der Mitgliedstaaten, ihre Parlamente und auch das europäische Parlament sind

62 Vgl. Grimm (2016: 12ff); dort auch: «Es gibt also neben der ausdrücklichen Kompetenzverlagerung auf die EU durch die Mitgliedstaaten auch einen schleichenden Kompetenzverlust durch die extensive Interpretation der Verträge des EuGH ... Ein fundamentaler Grundsatz der Verträge, das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung, ist damit unterhöhlt» (ebd.: 15), s. a. Scharpf (2006: 851ff).

daran nicht beteiligt. Es handelt sich um eine **«integration by stealth»**. Und weiter (ebd.: 28):

«Wir erreichen inkremental einen Zustand, der niemals zur Debatte stand und zu dem sich die Unionsbürger keine Meinung bilden konnten. Sie empfinden ihn deswegen als oktroyiert und nicht autorisiert. Wenn sie ihn dann in Frage stellen, erhalten sie die Antwort: zu spät, alternativlos. Legitimität lässt sich auf diese Weise nicht aufbauen».

Aufgebaut werden aber **Pfadabhängigkeiten** europäischer Rechtsprechung und Kompetenzausdehnung, die als «Sperrklinken» wirken und kaum mehr revidierbar sind.⁶³ Die Logik der Entscheidungsfindung im Rat verstärkt diesen Effekt nochmals auf ihre eigene Weise.

4.5 Rat/Europäischer Rat

Der Europäische Rat der Staats- und Regierungschefs (Art. 15 EUV) und der Rat (früher: Ministerrat) nach Art. 16 EUV sollten grundsätzlich am ehesten geeignet und gewillt sein, einer Zentralisierung und damit der Delegation zuvor selbst ausgeübter Macht im eigenen Interesse zu widerstehen. Schliesslich sind die Mitgliedstaaten die «Herren der Verträge». Im Gegensatz zu einem Bundesstaat haben sie die alleinige **«Kompetenz-Kompetenz»** inne und sind in diesem Sinne «souverän», die limitierte Einzelermächtigung (Art. 4 (1) und 5 (1) EUV) einstimmig zu erteilen – oder nicht (Grimm 2016: 57).

Dass dies de facto nur eingeschränkt der Fall ist, wurde oben schon gezeigt (EuGH und Kommission als «Herren der extensiven Vertragsinterpretation»). Auch die oben genannte Strategie des «Spielen über Bande» zeigt, dass nationale Regierungen (oder Teile davon) mithilfe der Kommission eigene Regulierungsinteressen unter Umgehung der Aufmerksamkeit und des Widerstands im eigenen Land zentralisiert umsetzen. Hinzu kommt eine zweite Option: die Durchsetzung nationaler Sonderinteressen auch gegen ein hypothetisches europäisches Gesamtinteresse durch «Stimmentausch» oder «Paketlösungen». Gerade der Rat der Regierungschefs, aber auch der Ministerrat, erleichtern als Verhandlungssysteme komplexere Stimmentauscharrangements

63 Vgl. Stacey/Rittberger (2003); Hüller (2010); Kielmansegg (2015).

(«Ich stimme für Deine Projekte, wenn Du für meine stimmst!») unter wenigen Beteiligten, die sich wiederkehrend treffen.⁶⁴

4.6 Stimmentausch und Paketlösungen

Das folgende vereinfachte Modell illustriert die Logik des Stimmentauschs.⁶⁵ Angenommen, die sich aus zwei politischen Programmen/Projekten ergebenden Nettonutzen für drei Länder (oder Ländergruppen innerhalb der EU) würden sich wie unten verteilen. Jedes dieser Projekte ergibt für alle Länder addiert (die EU insgesamt) einen negativen Nettonutzen (jeweils -100, insgesamt -200). Auch schaden beide Projekte einer 2/3 Mehrheit der Beteiligten. Dennoch ist es möglich und sogar wahrscheinlich, dass im Rahmen politischer Verhandlungen, in denen beide Projekte zur Abstimmung gestellt werden, auch beide eine 2/3 Mehrheit finden.

	Nettonutzen			
	Land A	Land B	Land C	Gesamt
Projekt 1	-200	+300	-200	-100
Projekt 2	-200	-200	+300	-100
Gesamt	-400	+100	+100	-200

Modell 1

Dafür braucht es nur eine informelle Vereinbarung zwischen den B-Ländern und C-Ländern, auch für das Projekt des jeweils anderen zu stimmen («Stimmentausch») und gemeinsam als (Europäische) «Paketlösung» zu vereinbaren. Denn beide (B und C) haben dann jeweils etwas (+100) gewonnen – auch wenn die Union insgesamt ebenso viel (-200) verloren hat (s. Modell 1).

Dieses «log-rolling» muss aus einer gesamt-utilitaristischen Sichtweise nicht immer «ineffizient» sein. Im Fall, dass etwa Projekt 1 für Land B einen Nutzen von mehr als 400 Einheiten hätte (ebenso wie Projekt 2 für C), würde die Union von A+B+C insgesamt besser gestellt,

64 Vgl. Aksoy (2012); Benz et al. (1992); Weingast / Marshall (1988).

65 Vgl. Mitchell / Simmons (1994): 71; Shepsle / Weingast (1994).

wenn beide Projekte bewilligt würden, als wenn sich jeweils eine Mehrheit von «Verlierern» der Projekte isoliert betrachtet dem verweigern würde (Modell 2).

	Nettonutzen			
	Land A	Land B	Land C	Gesamt
Projekt 1	-200	+500	-200	+100
Projekt 2	-200	-200	+500	+100
Gesamt	-400	+300	+300	+200

Modell 2

Freilich stellt sich dann die Frage, wie sich Land A verhalten soll, wenn dauerhaft «deals» auf seine Kosten geschlossen werden. Die Regierung aus Land A ist darauf angewiesen, den eigenen Verlust in Bezug auf die beiden Projekte entweder zu verschleiern oder auszugleichen. Dies könnte etwa durch Verweis auf ein «Projekt 3» gelingen, das auch oder vor allem Land A nutzen soll – auch wenn es, in einer weiteren Runde von Stimmentauscharrangements (etwa mit einem Projekt 4), ähnliche gesamtschädliche Wirkungen haben könnte wie die erste Runde aus Modell 1:

	Nettonutzen			
	Land A	Land B	Land C	Gesamt
Projekt 3	+400	-200	-200	0
Projekt 4	-200	+300	-200	-100
Gesamt	+200	+100	-400	-100

Modell 3

Vordergründig kann bei Einstimmigkeit diese Logik des Stimmentauschs auf Kosten Dritter durchbrochen werden, weil schliesslich jedes Land einen Nettonutzen des gesamten Pakets erwarten, bzw. vor dem heimischen Publikum verkünden können muss, ehe es zustimmt. Damit gerät indes jedes Land in die Versuchung, seine Vetomacht zu nutzen, um Entscheidungen zu blockieren, die selbst einer überragenden Mehrheit und der Gesamtheit der Union Vorteile verspricht. Der Vetospieler kann stets, auch dann, wenn er Netto-Vorteile von der gemeinsamem Entscheidung hat, seine Macht einsetzen, diese Vorteile zu erhöhen, indem er den Rest «als Geiseln» nimmt und nicht eher zustimmt, bis

die anderen seinen Sonderwünschen entsprechen, um ihrerseits überhaupt noch einen Nettonutzen realisieren zu können (Tsebelis 2002). Das folgende Modell mag die grundsätzliche Logik illustrieren: Selbst wenn die Netto-Vorteile eines konsensualen Abkommens gleichverteilt wären, hätte jedes Land einen Anreiz, für sich «mehr rauszuholen» – solange die Nettovorteile der anderen positiv blieben. Der Nettowert für die Union bliebe zwar positiv; würde aber – verglichen zum Fall einer Mehrheitsentscheidung unter solchen Bedingungen – deutlich reduziert und könnte im modell-theoretischen Grenzfall bis auf nahe Null sinken.

	Land A	Land B	Land C	Gesamt
Paket (ursprünglicher Vertrag)	+400	+400	+400	+1200
Veto-Kompensation	+100	-300	-300	-500
Veto-Paket	+500	+100	+100	+700
Veto-G&V	+100	-300	-300	-500

Modell 4

Die Logik des Stimmentauschs beim Schnüren von Verhandlungspaketen voller nationaler Sonderinteressen erklärt, dass selbst über den Rat der Mitgliedstaaten eine Zentralisierung und Privilegierung von Sonderinteressen beschlossen werden kann, die weit über ein «effizientes Niveau» oder die Schnittmenge gemeinsamer Bürgerinteressen hinausgeht. Dies hat in der EU-Politik zum Ergebnis, dass es immer mehr Politiken nach dem «One-Size-fits-All» Prinzip gibt, geschnürt zu Gipfelergebnissen und EU-Verträgen, die sich im Nachhinein kaum mehr revidieren lassen.

Schon die Römischen Verträge können auch als Ergebnis eines Tauschgeschäfts zwischen französischen Interessen an einer vergemeinschafteten Agrarpolitik und deutschen Interessen an einer Marktöffnung für Industriegüter angesehen werden (z. B. Scharpf 1988: 256). Zur Frage, weshalb bis heute nur etwa 15 Prozent des EU-Budgets für unionsweite «öffentliche Güter» (Forschung, Aussenpolitik, Rechtspflege und Verwaltung) ausgegeben werden und zudem in einem Regime prinzipieller Einstimmigkeit zum EU-Budget einige Länder dauerhafte Nettozahler sind, vermuten Blankart/Kirchner (2004), dass schon auf der «konstitutionellen Ebene» der Römischen Verträge die Einrichtung von Agrar- und Sozialfonds die Bedingung Frankreichs und Italiens für eine Zustimmung zur Europäischen Marktintegration war.

Diese wurden zum Besitzstand, der auf post-konstitutioneller Ebene eine Expansionsdynamik entwickeln konnte, die zudem durch anfangs glaubwürdige «Exit-Drohungen» Frankreichs institutionell gefestigt wurde. Die Inkongruenz zwischen Entscheidungen auf der Ausgaben- und Einnahmenseite wirkt zudem als Sperrklinke, die verteilungspolitische Ansprüche an das EU-Budget nahezu irreversibel macht und durch Erweiterung der EU um weniger entwickelte Volkswirtschaften weiter erhöht.

Es kommt somit auf vielerlei Weise zum **Sperrklinkeneffekt**: man kann Kompetenzen an die EU einmal abtreten, danach aber so gut wie nie mehr zurückholen; es sei denn, man verlässt die EU. Und auch dann wird die Repatriierung von Kompetenzen äussert kompliziert, wie die Briten derzeit zu ahnen beginnen (s. Teil 6.3 und 7.4). Das Ergebnis dieser Umstände in der Europapolitik ist die im Vergleich zu demokratischen Nationalstaaten deutlich erschwerte «Fähigkeit zur Selbstkorrektur», denn die bedeutenderen Integrationsschritte werden «in der immer grösser werdenden Staatengemeinschaft nach dem Einstimmigkeitsprinzip mühsam ausgehandelt. Und das hat zur Folge, dass jeder Schritt, ist er einmal getan, im Prinzip einen änderungsfesten Status quo schafft» (Kielmansegg, 2015: 31).⁶⁶

66 Hierzu auch Scharpf (1988: 265): «unanimity is a decision rule which can claim welfare-theoretic optimality, most plausibly, for single-shot decisions. In ongoing joint-decision systems, from which exit is precluded or very costly, non-agreement would imply the self-defeating continuation of past policies in the face of a changing policy environment».

5. Wo bleibt die Subsidiarität?

Subsidiarität ist ein zentrales Element der katholischen Soziallehre⁶⁷ und des ordnungspolitischen Konzepts der Sozialen Marktwirtschaft,⁶⁸ wo es generell um die vorrangige Eigenverantwortung und Eigeninitiative des Individuums und der Familie für das eigene Wohlergehen geht, ehe kollektive Schutz- und Betreuungseinrichtungen als «subsidium» tätig werden sollen. Diese Einrichtungen wiederum sollten möglichst dezentral, eigenverantwortlich und nah am Individuum organisiert sein (etwa in Form von Genossenschaften, Kommunen, im Rahmen der betrieblichen Mitbestimmung und Tarifautonomie). Daraus entwickelte sich Subsidiarität auch als Prinzip des Staatsorganisationsrechts, insbesondere in föderalen Staaten wie der Bundesrepublik Deutschland, der Schweiz und Liechtenstein.⁶⁹

67 Vgl. die Sozialenzyklika *Quadragesimo anno* (1931). Nach Nr. 79 muss «allzeit unverrückbar jener höchst gewichtige sozialphilosophische Grundsatz fest gehalten werden, an dem nicht zu rütteln noch zu deuteln ist: wie dasjenige, was der Einzelmensch aus eigener Initiative und mit seinen eigenen Kräften leisten kann, ihm nicht entzogen und der Gesellschaftstätigkeit zugewiesen werden darf, so verstösst es gegen die Gerechtigkeit, das, was die kleineren und untergeordneten Gemeinwesen leisten und zum guten Ende führen können, für die weitere und übergeordnete Gemeinschaft in Anspruch zu nehmen... Jedwede Gesellschaftstätigkeit ist ja ihrem Wesen und Begriff nach subsidiär; sie soll die Glieder des Sozialkörpers unterstützen, darf sie aber niemals zerschlagen oder aufsaugen». Zur Auslegung und zum Spannungsfeld dieses Prinzips vgl. Ockenfels (2004).

68 Vgl. etwa Vanberg (1997), Schlecht (2000), Nothelle-Wildfeuer (2004), Wohlgemuth (2011; 2017a).

69 In Liechtenstein kommt die Subsidiarität vor allem in der weitgehenden Autonomie der Gemeinden zum Ausdruck, vgl. Art. 110 und Art. 111 der Verfassung (s. a. Wille 2015: 637ff).

5.1 Subsidiarität: EU-Recht und EU-Realität

Erstmals 1992 wurde mit dem Vertrag von Maastricht das Subsidiaritätsprinzip auch im Primärrecht der EU festgelegt. Dieser Vertrag brachte nicht nur die Währungsunion auf den Weg, sondern war auch darüber hinaus sehr integrationstreibend, indem er qualifizierte Mehrheitsentscheidungen in 96 Politikbereichen (vorher: 51) ermöglichte und sechs neue Politikfelder (Transeuropäische Netze, Industriepolitik, Verbraucherschutz, Bildung, Jugend, Kultur) dem Kompetenzkatalog hinzufügte. So wurden die Entscheidungsfindungskosten zwar in vielen Bereichen reduziert, die externen bzw. Präferenzkosten indes potenziell deutlich erhöht (zumal angesichts der bevorstehenden Erweiterungen der EU, s. Teil 3.2).

Dem folgenden Vertrag von Amsterdam (1997) wurde ein Protokoll (Nr. 30) über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismässigkeit hinzugefügt, das u. a. festlegte, dass Massnahmen der Gemeinschaft nur gerechtfertigt sind, wenn der betreffende Bereich «**transnationale Aspekte**» aufweist, und «deutliche Vorteile» gegenüber Massnahmen auf dezentraler Ebene mit sich bringt. Mit dem Vertrag von Lissabon (2009) wurden diese Prüfkriterien indes fallen gelassen (s. Sohn / Czuratis 2015). Der relevante **Artikel 5 (3) EUV** lautet seither:

Nach dem Subsidiaritätsprinzip wird die Union in den Bereichen, die nicht in ihre ausschliessliche Zuständigkeit fallen, nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Massnahmen von den Mitgliedstaaten weder auf zentraler noch auf regionaler oder lokaler Ebene ausreichend verwirklicht werden können, sondern vielmehr wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind.

Die Organe der Union wenden das Subsidiaritätsprinzip nach dem Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismässigkeit an. Die nationalen Parlamente achten auf die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips nach dem in jenem Protokoll vorgesehenen Verfahren.

Während die ursprünglichen materiellen Prüfkriterien für eine (wohl ohnehin stets subjektive, aber auch letztlich eigeninteressier-

te) «Selbstkontrolle» der Europäischen Institutionen (Calliess 2011: Rn. 61) geschwächt wurden, hat man im genannten Protokoll (SubsProt) versucht, das Subsidiaritätsprinzip durch zwei prozedurale Kontrollrechte nationaler Parlamente zu stärken: die Subsidiaritätsrüge und die Subsidiaritätsklage.

Mit der *Subsidiaritätsrüge* nach Art. 6 und 7 SubsProt haben die nationalen Parlamente binnen acht Wochen nach Übermittlung eines Kommissionsentwurfs die Möglichkeit, einen möglichen Verstoss gegen das Subsidiaritätsprinzip zu rügen. Dabei erhält bei Parlamenten mit zwei Kammern jede Kammer eine Stimme, bei Einkammerparlamenten erhält das Parlament zwei Stimmen; eine Gewichtung nach Bevölkerungsgrösse ist nicht vorhanden. Bei ablehnenden Stellungnahmen von mindestens einem Drittel der zugewiesenen Stimmen (sog. «gelbe Karte») ist die Kommission verpflichtet, die Vereinbarkeit ihres Gesetzesentwurfs mit dem Subsidiaritätsprinzip zu überprüfen.⁷⁰ Sie ist aber nicht verpflichtet, den Vorschlag zurückzuziehen oder ihn zu ändern. Wenn mindestens die einfache Mehrheit der zugewiesenen Stimmen den Vorschlag ablehnt (sog. «orange Karte») und die Kommission an ihrem Vorschlag festhält, müssen Europäisches Parlament und Rat den Kommissionsvorschlag überprüfen und darüber abstimmen. Schliessen sich mindestens 55 % der Mitglieder des Rates oder die einfache Mehrheit des Europäischen Parlaments den ablehnenden Stellungnahmen der nationalen Parlamente an, wird der Entwurf nicht weiter verfolgt (sog. «rote Karte»).

Nationale Parlamente haben in den Jahren 2010 bis 2014 gegen 472 Gesetzesentwürfe Subsidiaritätsrügen bzw. kritische «Stellungnahmen» erhoben. Allerdings erreichten sie nur in zwei dieser 472 Fälle das erforderliche Quorum für eine gelbe Karte. Das Quorum für eine orange Karte wurde in keinem Fall erreicht (Sohn/Czuratis 2015: 9). Subsidiaritätsrügen wurden im Durchschnitt der Jahre 2010 bis 2017 zu 1,7 % der EU-Rechtsakte erhoben (Centrum für Europäische Politik 2017: 13).

⁷⁰ Diese Schwelle ist auf ein Viertel herabgesetzt für Rügen in den Bereichen Justiz und Inneres.

Subsidiaritätsrügen (gelbe Karte)

Am 22. Mai 2012 waren die nationalen Parlamente erstmals mit einer Subsidiaritätsrüge erfolgreich. Es lagen zwölf begründete Stellungnahmen mit einem Gewicht von 19 Stimmen gegen die sogenannte Monti-II-Verordnung (COM/2012/0130) vor, die die Ausübung des Rechts auf kollektive Arbeitskampfmassnahmen regeln sollte. Gerügt wurde die gewählte Rechtsgrundlage, da eine europäische Harmonisierung des Arbeitskampfrechts die Grenzen der europäischen Kompetenzordnung überschreite. Im Anschluss teilte die EU-Kommission den Präsidenten der nationalen Parlamente mit, dass der Verordnungsvorschlag nicht weiter verfolgt werde, war aber dennoch der Ansicht, dass kein Verstoss gegen das Subsidiaritätsprinzip vorlag.

Im Oktober 2013 erteilten 14 nationale Parlamentskammern in 11 Mitgliedstaaten (18 Stimmen) dem Vorschlag für eine Verordnung zur Schaffung der europäischen Staatsanwaltschaft (COM/2013/534) ebenfalls eine «gelbe Karte». Nach Auswertung der begründeten Stellungnahmen der nationalen Parlamente entschloss sich die Kommission dazu, den Vorschlag beizubehalten, und führte an, dass er mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar sei. Inzwischen wird diese Verordnung in Form der verstärkten Zusammenarbeit (s. Teil 6.2) durchgeführt (EU 2017/1939).

Eine dritte «gelbe Karte» wurde von 14 Kammern in 11 Mitgliedstaaten im Mai 2016 dem Vorschlag zur Revision der Richtlinie über die Entsendung von Arbeitnehmern (COM/2016/0128) erteilt. Auch hier beschloss die Kommission, ihren Vorschlag aufrechtzuerhalten, da sie der Auffassung war, dass dieser aufgrund der per definitionem grenzüberschreitenden Natur des Sachverhalts der Entsendung von Arbeitnehmern nicht gegen das Subsidiaritätsprinzip verstosse (vgl. Europäisches Parlament 2018).

Mit der *Subsidiaritätsklage* nach Art. 8 SubsProt wurde den nationalen Parlamenten (neben dem Ausschuss der Regionen) über ihre Mitgliedsstaaten zudem das nachträgliche Kontrollrecht einer Nichtigkeitsklage gemäss Art. 263 AEUV vor dem Europäischen Gerichtshof eingeräumt. Jedes nationale Parlament bzw. in einem Mehr-Kammer-System jede Kammer für sich hat im Rahmen der jeweiligen innerstaatlichen Regelungen das Recht, eine Subsidiaritätsklage vor dem EuGH

zu erheben.⁷¹ Dies ist unabhängig von der vorherigen Einreichung einer Subsidiaritätsrüge. Der EuGH hat indes «noch in keinem Fall einen Rechtsakt der EU deshalb beanstandet» (Degenhart 2016, Rn 483; s. a. Grimm 2016: 110).

Die geringe Zahl von bisher nur drei «gelben Karten» (von denen nur eine Erfolg hatte) innert acht Jahren sowie das Fehlen einer einzigen erfolgreichen Subsidiaritätsklage könnte als Ausweis einer strengen Beachtung des Subsidiaritätsprinzips interpretiert werden. Naheliegender erscheint indes ein Grund in der inhaltlichen Offenheit des Prinzips – «(nicht) ausreichend verwirklicht»; «besser verwirklicht» – zu liegen, sowie im geringen Interesse der EU-Institutionen, die Grenzen eigener Kompetenzen und Fähigkeiten eng auslegend anzuerkennen. Der ursprüngliche Sinn des Subsidiaritätsprinzips – «im Zweifel für die dezentralere Ebene» – hat sich jedenfalls de facto umgekehrt: «im Zweifel für eine «Europäische» Lösung».⁷² Der ehemalige deutsche Verfassungsrichter Hans-Jürgen Papier (2016) bilanziert:

*«Trotz der vielfältigen theoretischen und normativen Absicherungen des Subsidiaritätsprinzips in den europäischen Verträgen ... gibt es erhebliche Zweifel an der Effektivität des Subsidiaritätsgedankens in der europäischen Rechtswirklichkeit. Bisläng ist das Subsidiaritätsprinzip nicht nur den Beweis schuldig geblieben, dass es überhaupt praxistauglich ist. Zudem ist es weder geeignet und überhaupt darauf angelegt, als Hemmschuh für den fortschreitenden europäischen Integrationsprozess zu dienen».*⁷³

71 Welche Quoren innerhalb der jeweiligen Parlamente für eine Klage gelten, ist je nach Recht der Mitgliedstaaten unterschiedlich. Der deutsche Bundestag ist nach Art. 23, Abs. 1a GG verpflichtet, Klage zu erheben, wenn ein Viertel der Mitglieder dies beantragt; es handelt sich somit um ein Minderheitenrecht. Die Regelungen in den jeweiligen Mitgliedstaaten bezüglich der Einbindung nationaler Parlamente in Europäische Gesetzgebung lassen sich hier einsehen: <http://www.cosac.eu/country-specific-subsiarity/>

72 Calliess (2011: Rn. 56ff) unterscheidet beide Auffassungen als «konservative Subsidiarität» und «progressive Subsidiarität».

73 S. a. Herzog (2014), Scholz et al. (2014: 6), Grimm (2016: 23) – um an dieser Stelle nur weitere deutsche Staatsrechtler zu nennen.

5.2 Reformvorschläge

Um Effektivität und Praxistauglichkeit des Subsidiaritätsprinzips zu erhöhen, sind vielerlei Vorschläge gemacht worden. Auch die in Teil 6 präsentierten Vorschläge einer flexiblen Integration bzw. «variablen Geometrie» dienen diesem grundlegenden Prinzip (ebenso wie dem der Verhältnismässigkeit), indem sie Integration auf diejenigen Politikbereiche und Mitglieder beschränken wollen, bei denen eine Notwendigkeit und Bereitschaft zur Abgabe von Souveränitätsrechten aufgrund der Zustimmung der Willigen und Fähigen unterstellt bzw. erzielt werden kann. Hier geht es zunächst um die Darstellung der Reformideen, welche den Kreis der Beteiligten (EU-Mitglieder) als gegeben annimmt und sich allein auf die Zuteilung von Kompetenzen zwischen EU-Ebene und nationaler Ebene bezieht. Freilich ist diese auch Drittstaaten relevant, die – wie die EFTA/EWR Mitglieder – Teile des EU-acquis weitgehend dynamisch und homogen übernehmen müssen.

Konkretisierung justiziabler Kriterien:

Schon die Prüfung des elementaren Rechtsstaatsgrundsatzes der Verhältnismässigkeit – ist eine Massnahme geeignet und erforderlich (d. h. gäbe es auch andere politische Massnahmen, die dasselbe Ziel eher und unter weniger sozialen Kosten und Einschränkungen von Rechten erreichen könnte?) – ist naturgemäss offen für umstrittene Interpretationen. Schliesslich erfordert sie sozio-ökonomische Kosten-Nutzen Abwägungen, bei denen es sich notwendig um fallible Hypothesen handelt. Dasselbe gilt für eine Prüfung des Subsidiaritätsgebots: welche Ebene kann unter welchen Bedingungen mithilfe welcher Politiken welche Ziele «besser verwirklichen»?

Ein relativ klar definierbares Kriterium war das der **grenzüberschreitenden Externalitäten**. Die Streichung der Erfordernis, dass für eine EU-Regulierung ein transnationales Problem vorliegen solle, «ermöglicht der Kommission, die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips auch bei nahe allen inländischen Sachverhalten zu behaupten» (Sohn/Czuratis 2015: 12). Zwar sind in einem extrem vernetzten und kompetitiven Binnenmarkt Externalitäten (positive und negative Rückwirkungen von Handlungen auf andere) auch grenzüberschreitend all-

gegenwärtig; doch solange diese weder «deutlich» sind noch als schutzbedürftige Verletzungen von Rechten unbeteiligter Dritter angesehen werden können, kann weder aus Sicht der Ordnungspolitik noch aus Sicht der Subsidiarität hier ein Grund für eine «one-size-fits-all» Anordnung abgeleitet werden. Das deutliche Fehlen grenzüberschreitender Relevanz kann an zwei Beispielen illustriert werden:⁷⁴

Frauenquote und Kammolchschutz

Der «Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Gewährleistung einer ausgewogeneren Vertretung von Frauen und Männern unter den Mitgliedern der Unternehmensleitung börsennotierter Gesellschaften und über damit zusammenhängende Massnahmen» (COM(2012) 614) wurde 2012 von der Kommission erarbeitet und zudem als «EWR-relevant» gekennzeichnet. Eine Subsidiaritätsrüge erreichte nicht das notwendige Quorum von einem Drittel der nationalen Parlamente. Obgleich ein grenzüberschreitendes Problem hier nur schwerlich erkennbar ist, behauptet der Richtlinienentwurf, dass er mit dem Prinzip der Subsidiarität vereinbar – ja: von diesem geradezu inspiriert sei: «Daher kann der Schluss gezogen werden, dass die Ziele dieser Richtlinie auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können und besser durch EU-weit abgestimmte Massnahmen als durch einzelstaatliche Initiativen mit variablem Anwendungsbereich, Anspruch und Wirkungsgrad erreicht werden können. Der Vorschlag steht daher im Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip». Seit Dezember 2015 war das Thema nicht mehr auf der Agenda des Rates, es soll nun aber wieder verstärkt verfolgt werden.⁷⁵

Die Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 «zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden

74 Ähnlich liesse sich argumentieren etwa für Festlegungen von Höchstarbeitszeiten und Nacharbeit, von Elternurlaub, von lokalen Höchstwerten an Feinstaub- oder Nitratkonzentrationen, von «Umgebungsärm», Energieeffizienz von Gebäuden, Recycling von Lebensmitteln, Berichtspflichten zu Diversitätsmanagement, einheitliche Schulungen für Zugbegleiter, Vorratsdatenspeicherung, Vergütung der Unternehmensleitung, Ökodesign energieverbrauchsrelevanter Güter.

75 Vgl. Interinstitutionelles Dossier vom 31.5.2018: 9496/17.

Tiere und Pflanzen»⁷⁶ enthält in Anhang II eine Liste der «Tier- und Pflanzenarten von gemeinschaftlichem Interesse, für deren Erhaltung besondere Schutzgebiete ausgewiesen werden müssen». Hierunter findet sich auch der Nördliche Kammolch (*triturus cristatus*). Dieser zählt in Teilen Nordeuropas, wo allein er sein natürliches Habitat hat, zu den gefährdeten Tierarten. Dies gilt indes nicht auf der britischen Insel. Gerade weil er dort recht häufig anzutreffen ist, verhindert, verzögert oder verteuert er wichtige Bauvorhaben wie einen Bahnhof in Derbyshire oder den Wohnungsbau ausserhalb von Ballungsgebieten. In einigen Kommunen Grossbritanniens mussten 85 % der von Bauentwicklern und Grundbesitzern erhobenen lokalen Infrastrukturabgabe (Community Infrastructure Levy) allein für Vorgaben der Habitat-Richtlinie verwendet werden – und nicht etwa für als dringender empfundenen Bau von Strassen oder Schulen (HM Government 2014: Rn. 2.29; 2.185). Die Errichtung eines EU-weit vorgeschriebenen Schutzraums hat die Baukosten eines Projekts um £200 000 bis £300 000 erhöht, nachdem 23 Kammolche vorgefunden wurden. Die britische Molchpopulation wird auf 400 000 geschätzt, die sich auf 18 000 Brutplätze verteilen.⁷⁷

Differenzierung des Subsidiaritätsprinzips:

Das Kammolch-Beispiel illustriert das inhärente Problem der Heterogenität der dezentralen Ebene («Mitgliedstaaten») bei einer Subsidiaritätsprüfung: es mag viele Mitgliedstaaten geben, die ein unterstelltes Ziel der EU im Bereich konkurrierender Gesetzgebung im Vergleich zu einer EU-weiten Regulierung «besser» und zudem «passender» und «bürger näher» verwirklichen können, oder dies schon längst getan haben – und deshalb keiner EU-Vorgaben bedürfen. Gleichzeitig mag es viele Mitgliedstaaten geben, die andere politische Präferenzen und Prioritäten haben und deren wirtschaftliche und administrative Möglichkeiten deutlich geringer sind. Grundsätzlich wäre es an diesen Staaten,

76 Diese wurde nicht ins EWR-Abkommen übernommen, vgl. Frommelt (2017: 84).

77 Joint Nature Conservation Committee: Great crested newt; *Triturus cristatus*; Web: <http://jncc.defra.gov.uk/ProtectedSites/SACselection/species.asp?FeatureIntCode=s1166> s. a. UK Department for Communities and Local Government (2017: 40).

zu entscheiden, ob sie «subsidiäre Hilfe» auch wirklich als solche in Anspruch nehmen möchten, oder eher als Belastung und Bevormundung («raising rivals' costs» seitens der stärker regulierten Wettbewerber in der EU) ansehen. Der «Konvent für Deutschland» (Scholz et al. 2014: 8) schlägt deshalb vor, eine kompetenzrechtliche Differenzierung des Unionsrechts vorzunehmen (wie sie auch in Deutschland als partielles Bundesrecht praktiziert wird), wonach nur Länder, die Regelungsziele nicht «ausreichend» umzusetzen in der Lage sind, unionsrechtlichen Regelungen unterworfen sein sollen.

Dieser Vorschlag ist indes wenig konkretisiert und kann m. E. nicht als allgemeines Grundprinzip Anwendung finden. Die Autoren unterscheiden etwa zwischen «kleinen» und «grossen Mitgliedstaaten» und unterstellen, dass Rechtsakte der Union nur für die «Kleinen» gelten sollen, da die «Grossen» selbst in der Lage seien, die Dinge «ausreichend» zu regeln. Wie das Beispiel Liechtenstein (s. Teil 2) zeigt, ist diese Unterstellung bereits ein wenig anmassend. Um auf administrative Engpässe kleiner Staaten einzugehen, sollten eher diese von gewissen Berichts- und Compliance-Vorgaben befreit werden – und nicht die «Grossen». Auch ist dem Anliegen gedient, indem man einheitliche Mindestregulierungen in Form von Richtlinien vereinbart, welche die Länder (seien sie gross oder klein) dann nach eigenem Willen und Fähigkeit (über-) erfüllen können.

Stärkung der Subsidiaritätsrüge

Im Hinblick auf die Subsidiaritätsrüge durch nationale Parlamente werden im Wesentlichen drei Änderungen vorgeschlagen, die darauf hinaus laufen, (a) ihre Nutzungschancen zu verbessern; (b) ihre Bindungswirkung zu stärken und/oder (c) ihren Anwendungsbereich zu erweitern.

Die *Frist* von acht Wochen für die Einreichung einer Rüge wird angesichts der Probleme, zunächst innerhalb der jeweiligen Parlamente eine EU-Gesetzesinitiative zu beurteilen, und dann mit weiteren Kammern eine gemeinsame «begründete Stellungnahme» zu erarbeiten, oft als zu knapp angesehen.⁷⁸ Der Europäische Rat hat in seinen Schluss-

78 Vgl. Browne/Persson (2011: 16); Wohlgemuth (2015b); Koch/Kullas (2010: 21).

folgerungen vom 18. und 19. Februar 2016 als Angebot an Premierminister Cameron auch eine Frist von zwölf Wochen in Aussicht gestellt (EU/CO 1/16, Anlage I: 17). Dieser wäre freilich nur im Falle des Verbleibs von Grossbritannien politisch/rechtlich bindend geworden und gilt nun nicht mehr.

Ebenfalls im Zusammenhang mit David Camerons Verhandlungen über Zugeständnisse der EU, die einen Brexit hätten verhindern sollen, wurde vereinbart, eine «orange Karte» (bei mehr als 55 % der den nationalen Parlamenten zugewiesenen Stimmen), im Rat als de facto (ohne Änderung der Verträge, aber als Versprechen des Rates) als «rote Karte» zu behandeln und «den betreffenden Entwurf ... nicht weiter zu prüfen». Auch wurde wieder als Kriterium genannt, «ob die betreffende Angelegenheit transnationale Aspekte aufweist» (ebd.). Auch diese Reform ist nun, «Dank» des britischen «Brexit»-Entscheids, nicht mehr rechtlich relevant.⁷⁹ Die *Schaffung einer «roten Karte»* im Sinne eines direkt wirksamen Vetorechts nationaler Parlamente wurde zuvor vielerorts gefordert, um dem Prinzip der Subsidiarität mehr Wirksamkeit zu verleihen.⁸⁰

In der juristischen Literatur⁸¹ wird nach wie vor diskutiert, ob sich die Subsidiaritätsrüge und -klage nationaler Parlamente (wie in Protokoll 2 SubsProt, Abs. 6 genannt) allein auf das Subsidiaritätsprinzip, oder auch auf die gleichrangig in Art. 5 EUV genannten *Fragen der begrenzten Einzelermächtigung und der Verhältnismässigkeit* berufen darf. Die Rügepraxis, aber auch die Logik des Art. 5 EUV zeigt, dass alle drei Prinzipien intrinsisch verknüpft sind: Jede Abwesenheit oder Überdehnung (ultra-vires) einer explizit primärrechtlichen EU-Kompetenzermächtigung stellt auch die Frage nach der Subsidiarität.

Und nicht nur im Bereich der geteilten (Art. 4 AEUV) und koordinierenden, unterstützenden und ergänzenden Regelungszuständigkeiten (Art. 5, 6 AEUV), sondern selbst im Bereich ausschliesslicher

79 Vgl. Wohlgemuth (2016a), weshalb es nach der Brexit-Entscheidung von Seiten der EU eine vernünftige Strategie sein könnte, die mit Cameron einvernehmlich vereinbarten Reformen nun dennoch, ja: erst recht, für die verbleibende EU27 umzusetzen, um dort ähnlich gelagerten Problemen vieler weiterer Mitgliedstaaten zu begegnen.

80 Vgl. European Constitutional Group (2015); Wohlgemuth (2015b); Scholz et al. (2014); Browne/Persson (2011).

81 Vgl. Europäisches Parlament (2017a: 5); Callies (2011: Rn. 36-37).

Kompetenzen (Art. 2 AEUV) geht es auch um die Wahl des Mittels: sowohl Verhältnismässigkeit als auch Subsidiarität würden etwa verlangen, dass im Zweifel der Richtlinie der Vorzug gegenüber der Verordnung zu geben wäre. Ebenso stellt die gegenseitige Anerkennung von Regulierungen (etwa Produktstandards) in vielen Bereichen eine geeignete, verhältnismässigere und eher mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbare Alternative zur EU-weiten Harmonisierung dar. Entsprechend laufen viele Forderungen darauf hinaus, die Subsidiaritätsprüfung durch nationale Parlamente *auch auf Bereiche der ausschliesslichen EU-Kompetenz anwendbar* zu machen (Scholz et al. 2014: 7) und hierbei auch Fragen der Verhältnismässigkeit als Rügegrund explizit zuzulassen (Wohlgemuth 2015b).

Neben der Ausweitung der Prüfkriterien (auch: Verhältnismässigkeit) und der Rechtskategorien (auch: ausschliessliche Kompetenz) wird vorgeschlagen, die Subsidiaritätsrüge auch *auf den bestehenden acquis anwendbar zu machen*.⁸² Damit könnte der «Sperrklinkeneffekt» (s. Teil 4) entschärft und der alte *acquis* auf den Prüfstand gestellt werden hinsichtlich seiner Notwendigkeit und Verhältnismässigkeit; nicht zuletzt auch im Hinblick auf sich möglicherweise geänderte Bedingungen (etwa: verbesserte Möglichkeiten, Dinge auf nationaler / lokaler Ebene zu lösen).⁸³

Auch diese Möglichkeit, «dass der Union übertragene Zuständigkeiten ... verringert und somit wieder an die Mitgliedstaaten zurückübertragen werden dürften», wurde in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rats mit David Cameron von 2016 (EUCO 1 / 16, Anlage 1: 16) noch eingeräumt. Zudem ist es eines der im Weissbuch zur Zukunft der EU (EU Kommission 2017) skizzierten Szenarien (s. Teil 6.1). Konkrete institutionelle Vorschläge wurden indes jeweils nicht gemacht. Aus Gründen der Rechtssicherheit von EU-Bürgern als Konsumenten, Unternehmer, Investoren, oder Arbeitssuchende wäre jedoch m. E. für eine

82 Vgl. Bernholz et al. (2003); Scholz et al. (2014: 7); Jancic (2015); Wohlgemuth (2015b); Open Europe (2015a).

83 Herzog / Gerken (2007) haben dieses Recht, «der europäischen Ebene die Zuständigkeit über einen Politikbereich wieder zu entziehen und sie auf die nationale Ebene zurückzuverlagern» für den Europäischen Rat gefordert, der dieses «Rückholungsrecht» mit Mehrheit beschliessen dürfen soll. Auch im Schäuble / Lamers (1994) Papier wird die «Rückverlagerung von Kompetenzen» zur «Verwirklichung der Subsidiarität» zumindest genannt (s. Teil 6.2)

Subsidiaritätsklage als «Rückholungsrecht» nationaler Parlamente ein höheres Quorum als bei der «gelben» Karte und mindestens das Mehrheitsquorum der «oranen Karte» zu verlangen (Wohlgemuth 2015b).

Um den *acquis* besser nachträglich angreifbar zu machen, könnte es alternativ auch sinnvoll sein, Regulierungen mit Auslauf- oder «*sunset-Klauseln*» zu versehen, wonach diese nach einem «Verfallsdatum» automatisch auslaufen und von der Kommission erneut (und ggf. abgeändert) dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren zugeführt werden müssen (vgl. Open Europe Berlin 2014). Dann könnten auch die ursprünglichen «gelben», «oranen» Karten – oder eine neue «rote Karte» – wieder gezogen werden, um eine Wiedervorlage erneut zu bewerten.⁸⁴

Subsidiaritätskammer oder Subsidiaritätsgericht

Die Subsidiaritätsrüge und -klage haben weder die Hoffnungen noch die Befürchtungen erfüllt, nunmehr sei in Gestalt nationaler Parlamente eine «virtuelle dritte Kammer der EU» (Cooper 2012) nach EU-Parlament und Rat entstanden. Die European Constitutional Group (Bernholz et al 2003: 11) schlägt deshalb vor, neben der direkt gewählten Kammer des Europäischen Parlaments eine Kammer von Gesandten nationaler Parlamente einzurichten, die (um das oben beschriebene Problem der «Selbstselektion» zu verhindern) durch Los ermittelt werden. Beide sollen Initiativrechte haben; die zweite Kammer kann EU-Gesetzgebung blockieren und muss den Haushalt genehmigen.

Zudem ist ein «European Court of Review» vorgesehen, der aus Mitgliedern höchster Gerichte der Mitgliedstaaten besteht, die höchstens auf 6 Jahre abgesandt werden und gleichzeitig an ihren Heimatgerichten tätig sind. Dieser Gerichtshof soll die subsidiäre Kompetenzverteilung überwachen und Klagen von Bürgern, Mitgliedstaaten oder Europäischen Institutionen behandeln (s. a. Bernholz 2009). Ähnliche Vorschläge eines «Kompetenzgerichts» finden sich etwa bei Herzog/Gerken (2007); Scholz et al. (2014: 13) oder Sohn/Czuratis (2015: 13).

84 Der Vorschlag einer auf bestehende Rechtsakte anwendbaren Subsidiaritätsrüge wird wie auch der einer Gesetzgebungsinitiative nationaler Parlamente auf EU-Ebene gelegentlich als «grüne Karte» bezeichnet (Europäisches Parlament 2017a: 6; Jancic 2015). Chalmers (2013) regt an, dass 1/3 nationaler Parlamente von der EU-Kommission eine Gesetzgebungsinitiative aber auch eine Revision von EU-Rechtsakten verlangen können.

Differenzierung des EU-Primärrechts

Der Verfassungsrechtler Dieter Grimm (2016) nimmt ebenfalls den «Sperrklinkeneffekt» europäischer Rechtssetzung zum Anlass für eine Reformidee, die darauf hinausläuft, mithilfe einer einzigen Änderung der Europäischen Verträge den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) – im Gegensatz zum Vertrag über die Europäische Union (EUV) – zum Sekundärrecht der EU erklären (ebd.: 45f). Seine Kritik ist sowohl rechtssystematisch als auch demokratietheoretisch motiviert. Sie richtet sich darauf, dass jeder auch nur etwas grössere Integrationsschritt EU-rechtlich «über-konstitutionalisiert» wird (ebd.: 115). Dadurch werden Politiken, die im nationalstaatlichen Rahmen meist einfache Gesetze wären, die durch neue Mehrheiten im Lande auch wieder geändert werden können, nun zu EU-Primärrecht, das selbst nationales Verfassungsrecht übertrumpft und nur noch durch EU-Vertragsänderung korrigiert werden kann (s. Teil 4.4).

Die «schleichende Machtverschiebung von den Mitgliedstaaten zur EU» aufgrund der «mangelhaften Unterscheidung zwischen der Verfassungsebene und der Gesetzesebene» führe zu einer «Immunisierung der Kommission und des EuGH gegen alle Versuche der demokratisch verantwortlichen Institutionen der EU, auf die Rechtsprechung durch Rechtsänderung zu reagieren... Die Akteure, welche der öffentlichen Meinung Rechnung tragen müssen, können nichts ändern. Diejenigen, welche etwas ändern könnten, brauchen auf die öffentliche Meinung keine Rücksicht nehmen» (ebd.: 115). Deshalb sollte im Wesentlichen der gesamte AEUV **als EU-Sekundärrecht betrachtet** und damit durch normale EU-Gesetzgebungsverfahren änderbar gemacht werden. Auch solle es «einen gegenständlich formulierten Katalog geben, der gewisse Materien den Staaten vorbehält, selbst wenn sie unter bestimmten Umständen einen Bezug zum gemeinsamen Markt haben» (ebd.: 27).

Auch wenn dieser Reformvorschlag der «Beschränkung der Verträge auf ihren verfassungsrechtlichen Kern» bzw. der «**Entkonstitutionalisierung**» des EU-Rechts (ebd.: 119) rechtsdogmatisch und demokratietheoretisch gut begründet scheint und «keine Inhaltsveränderung der Verträge nötig macht... dürfte er es politisch am schwersten haben», so Grimm selbst (ebd.: 46). Der Sperrklinkeneffekt der Konstitutionalisierung des EU-Rechts verleiht schliesslich auch den Paketlösungen des Stimmentauschs im Rat (s. Teil 4.6) ihr nahezu unabänderliches Gewicht.

Den derart entstandenen *acquis communautaire* wieder demokratischen Mehrheitsentscheidungen in Rat und EU-Parlament verfügbar zu machen, stösst auch an Grenzen des Prinzips der Rechtssicherheit; vor allem aber widerspricht er den Eigeninteressen auch nationaler Regierungen und Interessengruppen, die ihre «deals» nicht durch neue Regierungsmehrheiten wieder politisch angreifbar machen wollen, sondern durch Selbstbindung auch kommende Regierungen binden zu wollen.⁸⁵

85 Vgl. hierzu Moe (1990); Wohlgemuth (2007).

6. Alternative Modelle flexibler Integration

Ebenso wie über Subsidiarität wird auch über flexible Integration der «Willigen und Fähigen» in der EU-Reformdebatte seit Jahrzehnten diskutiert. Wie in Teil 3.5 bereits angedeutet, wird diese in wichtigen Politikfeldern auch – mehr oder minder erfolgreich – praktiziert: sowohl innerhalb der EU-Mitglieder (z.B. Eurozone, Schengenzone) als auch darüber hinaus (z.B. EWR/Binnenmarktzone und erneut: Schengenzone). Durch die zunehmende ökonomische Divergenz (zumindest im Euroraum), mehr aber noch die steigende politische Divergenz der Interessen und Meinungen innerhalb der EU (s. Teil 3.2), sowie durch den anstehenden Austritt Grossbritanniens aus der EU entsteht die dringende Frage, wie die EU hierauf reagieren soll.

6.1 Das Weissbuch der EU

Rechtzeitig zu den Feierlichkeiten des 60. Jubiläums der Römischen Verträge hat Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker das jüngste Weissbuch der Kommission vorgestellt: «Die EU der 27 im Jahr 2025 – Überlegungen und Szenarien» (Europäische Kommission 2017). Es will Anstoss sein für eine «ehrliche und umfassende Debatte» (ebd.: 26) darüber, in welche Richtung sich die EU in Zukunft entwickeln könnte – und sollte. Es erkennt an, dass die Frage «mehr Europa oder weniger Europa? ... in die Irre [führt] und zu einfach gedacht» ist (ebd.: 15). Auch wenn das Wort «Subsidiarität» auf den 32 Seiten des Weissbuchs nicht vorkommt, klingt es doch als Leitmotiv öfters an.

Man kann herauslesen, dass die Kommission in Bereichen wie Verteidigung, Migration, Sicherheit oder Digitales mehr EU-Kompetenzen für notwendig und sinnvoll, in anderen wie Soziales, Regionales oder Fiskalisches aber weniger Brüsseler Regulierung, Finanzierung und

Bevormundung zumindest für denkbar hält. Die «Kluft zwischen den Versprechen auf dem Papier und den Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger» (ebd.: 16) und damit die **Gefahr der EU-Politik-Verdrossenheit** dient durchgängig als Kriterium zur Bewertung der darin präsentierten fünf Szenarien. Zu diesem neuen Realismus mag auch beigetragen haben, dass, wie das Weissbuch (ebd.: 12) einräumt, das Vertrauen in die EU in den letzten zehn Jahren deutlich gesunken ist.

Zutreffend stellt das Weissbuch (ebd.: 15) fest, dass es sich bei den fünf Szenarien (a) um «keine detaillierten Blaupausen» handelt, (b) «rechtliche oder institutionelle Prozesse ganz bewusst ausgespart werden» – vor allem die Frage der notwendigen Vertragsänderungen –, und (c) dass es «zahlreiche Überschneidungen zwischen den einzelnen Szenarien» gibt. Hier seien die Szenarien nur knapp skizziert; für diese Studie ist hierbei vor allem Szenario 3 relevant.⁸⁶

«Weiter wie bisher» (Szenario 1)

Dies beschreibt die Realität der Reformversuche und -versprechen in kleineren, und schon seit einiger Zeit grundsätzlich vereinbarten, Schritten. Die Agenda von Bratislava 2016 (u. a. Stärkung des Binnenmarktes für Digitales und Energie, Koordinierung in Verteidigungs- und Sicherheitsfragen sowie bei der Sicherung der EU-Aussengrenzen) abzuarbeiten, bietet noch immer Herausforderungen. Sie ist aber keine EU-Reform, die die EU wirklich wettbewerbsfähiger, flexibler und demokratischer machen würde.

86 Ausführlicher: Wohlgenuth (2017b: 16ff). Wenig später hat Kommissionspräsident Juncker in seiner «Rede zur Lage der Union 2017» (Juncker 2017) sein «persönliches sechstes Szenario» vorgestellt und damit eine offene europäische Debatte, die nie wirklich stattfand, «von oben» für beendet erklärt. Das «Juncker-Szenario» ähnelt sehr «Szenario 5», mit etwas «Szenario 4». Die Szenarien 1 bis 3 werden deutlich abgelehnt. In seiner letzten Rede zur Lage der Union 2018 (Juncker 2018) wird auf die im Weissbuch zur Zukunft der EU im Jahr 2025 angeregte Debatte nicht einmal mehr verwiesen.

«Schwerpunkt Binnenmarkt» (Szenario 2)

Dieses Szenario wird erkennbar als abschreckende Rückfall-Option präsentiert, zu der es kommen könnte, wenn es sonst «keinen gemeinsamen Willen» (ebd.: 18) gibt. Es verrät aber auch ein dem EU-Recht widersprechendes Verständnis von «Binnenmarkt»: öffentliche Subventionen würden hier nämlich weniger von der EU kontrolliert als bisher und «Freizügigkeit und freier Dienstleistungsverkehr sind [...] nicht vollumfänglich garantiert». Genau das, was als Vollendung des Binnenmarktes nötig wäre, würde hier also nicht geschehen. Dazu kommt auch noch die mangelnde Marktöffnung nach aussen: «Die EU27 schliesst keine neuen Handelsabkommen» (ebd.).

«Wer mehr will, tut mehr» (Szenario 3)

Dieses Szenario böte die willkommene Überwindung der Kombination zweier Trugschlüsse (s. Teil 3.5): der Wahl zwischen «mehr oder weniger Europa» und «alle oder keiner». Freilich wird diese Option präsentiert unter der Bedingung, dass «die EU27 weitermacht wie bisher» (also Szenario 1). Wenn darüber hinausgehend «einige Staaten aber gemeinsam mehr unternehmen wollen, formieren sich eine oder mehrere Koalitionen der Willigen», die in bestimmten Politikfeldern zusammenarbeiten» (ebd.: 20). Im Falle etwa von Schengen, des Euro oder des EWR ist das heute schon der Fall; für die genannten Bereiche «Verteidigung, Innere Sicherheit, Steuern oder Soziales» (ebd.) wäre es – auch ohne Vertragsänderung als verstärkte Zusammenarbeit (Art. 326 ff AEUV) – weitgehend möglich.

In den Medien wurde dieses Szenario überwiegend als Option für ein «Europa der verschiedenen Geschwindigkeiten» beschrieben, und noch dazu als das, worauf sich die Regierungen in Deutschland und Frankreich (aber auch Spanien und Italien) als ihr Lieblingsmodell verständigt hätten.⁸⁷ Von einer EU der verschiedenen Geschwindigkeiten ist aber in dem Szenario bewusst nicht die Rede. Man könnte eher von einer EU der verschiedenen Tiefen reden, und dies eben – im Gegensatz zu «Kerneuropa und Peripherie» – nach Politikbereichen und

87 Vgl. Economist vom 25.3.2017 «The future of the European Union».

nicht nach Ländern differenziert. Diese Differenzierung verschiedener Modelle flexibler Integration wird in Teil 6.2 näher analysiert.

«Weniger, aber effizienter» (Szenario 4)

Diese mit Szenario 3 vor dem Hintergrund des Subsidiaritätsprinzips eigentlich recht gut kombinierbare Option könnte das Versprechen, «die Kluft zwischen Versprechen und Ergebnissen zu schliessen» am besten einlösen, wie das Weissbuch selbst anmerkt. Es gäbe klar vereinbarte Prioritäten (wie in Szenario 1); hier könnte die EU «viel rascher und entschiedener handeln», indem sie Entscheidungen (wie schon heute etwa in der Wettbewerbspolitik oder Bankenaufsicht) den EU-Institutionen überlässt. Ob alle Bereiche «Innovation, Handel, Sicherheit, Migration, Grenzmanagement und Verteidigung» (ebd.: 22) dafür geeignet sind, wie die Autoren des Weissbuchs meinen, ist indes arg fragwürdig.

Gleichzeitig gäbe es aber auch Bereiche «in denen der Zusatznutzen [der EU] als eher begrenzt wahrgenommen wird, oder davon ausgegangen wird, dass Versprechen nicht gehalten werden können» (ebd.). An diesen Stellen würde sich die EU ganz oder zumindest teilweise zurückziehen. Es ist interessant, welche Politiken im Weissbuch selbst als Kandidaten für einen geordneten Rückzug genannt werden: «Regionalentwicklung, die öffentliche Gesundheit oder Teile der Beschäftigungs- und Sozialpolitik, die für das Funktionieren des Binnenmarkts nicht unmittelbar relevant sind» (ebd.).⁸⁸ Weshalb aber auch in diesem Szenario eine Renationalisierung der «Kontrolle staatlicher Beihilfen» angefügt wird, leuchtet aus ordnungspolitischer Sicht nicht ein. Die Subventionskontrolle ist schliesslich für das Funktionieren des Binnenmarkts überaus relevant. Aber wie schon in Szenario 2 scheint die Kommission seltsame Vorstellungen davon zu haben, was für einen Binnenmarkt (nicht) notwendig ist (vgl. Wohlgemuth 2018a).

88 Dies entspricht in etwa der Diskussion einer Kompetenzabgrenzung in Teil 3.3. Auch Papier (2016) argumentierte in diesem Sinne: «Unerlässliche Kompetenzzuwächse, etwa im fiskalpolitischen Bereich, möglicherweise sogar im Bereich der Aussen- und Verteidigungspolitik, sollten durch eine Beschränkung der Kompetenzen in anderen Feldern ausgeglichen werden. Nicht jede regelungsbedürftige und einer Regelung zugängliche Frage, etwa des Umwelt-, Natur- und Landschaftsschutzes, des Verbraucher- und Gesundheitsschutzes, des Zivil-, Arbeits- und Strafrechts oder der öffentlichen Daseinsvorsorge, muss zentral in Brüssel geregelt und entschieden werden.»

«Viel mehr gemeinsames Handeln» (Szenario 5)

In diesem Szenario würden die Mitgliedstaaten beschliessen, «in allen Bereichen mehr Machtbefugnisse und Ressourcen zu teilen und Entscheidungen gemeinsam zu treffen» (ebd.: 24). Das wäre wohl noch nicht der Europäische Superstaat, aber doch die Wunschvorstellung (des Kommissionspräsidenten), die EU spreche dereinst überall «mit einer Stimme» (ebd.).⁸⁹ Interessanterweise wird nur hier der «**Fünf-Präsidenten-Bericht**»⁹⁰ zur Zukunft der Wirtschafts-, Finanz-, und Fiskalunion ausdrücklich als Element genannt: nur hier hätte die EU «Eigenmittel» (eigene Steuern) und eine «fiskalische Steuerfunktion für das Euro-Währungsgebiet» (oder einen Europäischen Währungsfonds). Und: nur hier wird hingewiesen auf die «Gefahr, dass sich Teile der Gesellschaft von der EU abwenden, die das Gefühl haben, der EU mangle es an Legitimität» (ebd.).⁹¹

6.2 Flexible Integration innerhalb der EU

Im Folgenden soll Szenario 3 «Wer mehr will, tut mehr» unter der schon in den Teilen 3 und 5 angeklungenen Leitfrage untersucht werden:

Wie kann eine flexiblere, ökonomisch wie politisch leistungsfähigere Integrationsform gefunden werden, die der Heterogenität sowohl wirtschaftlicher Strukturen und Leistungsfähigkeiten als auch politischer, sozialer und kultureller Überlieferungen und Präferenzen entspricht?

89 Im seiner aktuellen Rede «zur Lage der Union 2018» fordert Juncker dies vor allem für die EU-Aussenpolitik. «Mit einer Stimme sprechen» bedeutet demnach, dass Minderheiten auch überstimmt werden können sollen, indem von der Einstimmigkeit zur qualifizierten Mehrheit übergangen wird (Juncker 2018: 10).

90 Europäische Kommission (2015); hierzu auch: Wohlgemuth (2015c; 2018c).

91 Vgl. zur Problematik der Legitimation einer «politischen Union» der Eurozone anhand einer Diskussion des «Fünf-Präsidenten-Berichts»: Wohlgemuth (2017a).

Dabei sind verschiedene Modelle/Szenarien flexibler Integration der «Willigen und Fähigen» zu unterscheiden.⁹²

Diese Modelle sind nicht zufällig immer wieder dann in die politische und akademische Diskussion gebracht wurden, als Erweiterungen der EU (bzw. EG) anstanden und sich die Frage stellte, wie man **Erweiterung und Vertiefung** gleichzeitig bewerkstelligen soll. Die in Teil 3 skizzierten trade-offs zwischen «Effizienzvorteilen und Heterogenitätskosten» (Alesina et al. 2001; 2017), zwischen «Entscheidungsfindungs- und externen Kosten» (Buchanan/Tullock 1962), sowie zwischen «input- und output Legitimation» im Zusammenhang mit «positiver und negativer Integration» (Scharpf 1999) hängen jeweils ab von der Anzahl und der Heterogenität der Mitglieder des «Clubs» EU (bzw. deren «Unter-Clubs» oder Assoziierungspartner wie etwa im EWR).

Mit jeder grösseren Erweiterung der EU ist naturgemäss auch die **Heterogenität der politischen Präferenzen und Fähigkeiten** der Clubmitglieder gestiegen. Vielfalt ist indes nicht an sich problematisch: gerade die europäische Geschichte zeigt, dass sie im Prinzip wertvoll ist, solange sie als Vielfalt von Wissen, Fähigkeiten, Ideen, Praktiken und Problemlösungsalternativen daherkommt, die im offenen Wettbewerb freiwillig wähl- und nutzbar sind.⁹³ Der marktvermittelte Austausch von Gütern, Dienstleistungen, Kapital und Personen verkräftet und verwertet produktiv ein ungeheuer grosses Mass an Vielfalt. Vielfalt wird geradezu zum Potential gegenseitiger Tauschgewinne und Lernprozesse. Wie oben (Teil 3.5) argumentiert: Die optimale Clubgrösse für das Clubgut offene Märkte, für internationale markt-vermittelte Arbeits- und Wissensteilung liegt bei unendlich.

Anders steht es im Bereich der «positiven Integration» oder «politischen Union»: bei der Produktion und Durchsetzung von Recht, Regulierungen und politischen Programmen, die für alle gemeinsame Standards, Leistungen und Ziele festlegen. Hier generiert Vielfalt der Vorstellungen, Vorlieben und Möglichkeiten zwischen den (Bürgern der) Mitgliedstaaten Kosten – sowohl Kosten der Entscheidungsfindung als auch (externe) Kosten der Entscheidungsduldung. Hier gerät Hetero-

92 Näheres hierzu bei Gstöhl (2001: 54ff); Warleigh (2002); Stubb (2002); Wohlgemuth/Brandi (2006: 14ff); Oppermann (2010: 48ff); Groenendijk (2012); Loth (2015).

93 Vgl. Jones (1981); North (1981); Berman (1983); Mokyr (1990); Wohlgemuth/Sideras (2004); Wohlgemuth (2008a); Vaubel (2008).

genität zur Herausforderung an die **begrenzten «Solidaritäts- und Legitimitätsressourcen»** (Kielmansegg 2016) und zur Zumutung: sowohl für diejenigen, die weiter integrieren wollen und können, als auch für diejenigen, die nicht noch mehr *acquis* auf sich laden wollen oder können.

Die politische Diskussion um flexible Integration ist alles andere als neu; nahezu jede Phase geographischer oder funktionaler Expansion der EU wurde von ihr begleitet. Die Zahl der Begriffe, die jeweils zur Beschreibung der einen oder anderen Form von «Flexibilität» oder «Differenzierung» genutzt wurden, ist reichlich – und reichlich verwirrend. Groenendijk (2012: 96) nennt an die fünfzig, darunter: «interne Abkommen», «zwei/mehrere Geschwindigkeiten», «Europäische Avantgarde», «Pionierclubs», «Kerneuropa», «Gravitätszentrum», «variable Geometrie», «Europa à la carte», «abgestufte Integration», «konzentrische Kreise», «opt-in/out-out Arrangements», «Übergangsphasen», «Pelotons», «Derogationen». Im Folgenden sollen drei Grundtypen flexibler Integration unterschieden werden, die in der Realität öfters, auch kombiniert, anzutreffen sind:

- Zeitliche Flexibilität (Europa der zwei/mehreren Geschwindigkeiten)
- Ländergruppen-Flexibilität (konzentrische Kreise)
- Politikfeld-bezogene Flexibilität (variable Geometrie)

Europa der zwei (mehreren) Geschwindigkeiten

Schon aus Anlass der ersten Erweiterung der EG um Grossbritannien, Irland und Dänemark 1973 und der Gewährung (bzw. Aufnötigung) von Übergangsphasen für die Neumitglieder eröffnete der deutsche Bundeskanzler Willy Brandt die Diskussion über ein Europa der zwei Geschwindigkeiten (Brandt 1974). Deutlich war schon damals der Wunsch derjenigen Integrationsfreunde, die sich willig und fähig wähten, in speziellen Politikfeldern schneller ans Ziel der Vergemeinschaftung zu

gelangen.⁹⁴ Diese Vorreiterrolle war freilich verbunden mit dem dringenden Wunsch, Nachzügler hätten der Avantgarde baldmöglichst zu folgen (Gstöhl 2001: 55f). Der «multi-Speed»-Ansatz bleibt somit der Vorstellung von einer **Finalität eines gemeinsamen Niveaus** der Integration treu; nachholender Aufschub bleibt temporär und exzeptionell (Warleigh 2002: 83ff). Flexibilität bleibt auf den Zeitpunkt der Implementierung einer von der Pioniergruppe vorgegebenen Integrationstiefe reduziert. Sowohl das Ziel der «ever-closer-Union» als auch die Methode des «one-size-fits-all» bleiben letztlich erhalten.

Vor allem im Zuge der Eingliederung neuer Mitglieder, die (noch) nicht den Stand ökonomischer Entwicklung oder administrativer Fähigkeiten der Altmitglieder erreicht haben, wurden **Übergangsfristen** oft mit Konvergenzkriterien (etwa bei der Euroeinführung) und finanziellen Transfers versehen. Gleichzeitig durften sich die Altmitglieder für eine Übergangszeit vor der freien Zuwanderung schützen (s. Teil 6.3).

Die polit-ökonomische Perspektive lässt freilich auch eine wenig wohlwollende Interpretation des Anliegens der Vorreiter einer zwingend zu folgendem Integration zu: «**raising rivals' costs**».⁹⁵ Im Modell der mehreren Geschwindigkeiten haben die Schnelleren oft genug sowohl Motiv als auch Gelegenheit, die Agenda der Vertiefung weitgehend unter sich auszuhandeln. Gelingt es ihnen (und vor allem einer extensiven Rechtsauslegung durch den EuGH) danach, diese «*faits accomplis*» den Nachzüglern als «*acquis communautaire*» vorzuschreiben, haben sie gute Chancen, eine Regulierungsdichte und Integrations- bzw. Harmonisierungstiefe zum künftigen Standard zu erheben, die ihren eigenen Präferenzen und Fähigkeiten entsprechen mag, für andere jedoch zur kostentreibenden Zumutung im Standortwettbewerb gerät.

94 Gedacht war an eine Pioniergruppe bestehend aus Deutschland, Frankreich und den Benelux-Staaten; Grossbritannien, Italien, Dänemark und Irland waren für Brandt noch nicht reif für eine Vertiefung der wirtschaftlichen Integration (Loth 2015: 205). Praktiziert wurden diese Pioniergruppe der fünf indes erst später und vor allem ausserhalb der bestehenden Verträge, etwa im Bereich der Schengen-Verträge (1985).

95 Vgl. Kirchner (2009: 73); Bernholz / Vaubel (2007). Die Grundidee des «*raising rivals' costs*» verallgemeinert auf politischer Ebene die Theorie von Stigler (1971), der zeigt, dass es durchaus im Interesse mächtiger und grosser Unternehmen sein kann, viel und komplexe Regulierung im politischen Raum nachzufragen – um damit die Konkurrenzfähigkeit oder den Marktzutritt von Wettbewerbern zu erschweren.

Europa der konzentrischen Kreise («Kerneuropa»)

Diese Idee (oder Terminologie) stammt aus den Mitte 1990er Jahren und damit vor dem Hintergrund der bevorstehenden Osterweiterung der EU. Sie wird aber gerade in letzter Zeit im Zusammenhang mit der Krise der Währungsunion und dem anstehenden Austritt Grossbritanniens wieder als äusserst aktuell angesehen.⁹⁶ Der französische Premier Eduard Balladur dachte 1994 erstmals laut über Kerneuropa nach (Loth 2015: 207), und das berühmte «Schäuble-Lamers-Paper» (1994) erarbeitete Details. Tatsächlich erinnert die Analyse von Schäuble/Lamers (1994: 1f) erstaunlich deutlich an derzeitige Krisenbeschreibungen:⁹⁷

«Der europäische Einigungsprozess ist an einen kritischen Punkt seiner Entwicklung gelangt. Wenn es nicht gelingt, in den nächsten zwei bis vier Jahren eine Lösung für die Ursachen dieser gefährlichen Entwicklung zu finden, dann wird die Union sich entgegen der im Maastrichter Vertrag beschworenen Zielsetzung eines immer engeren Zusammenwachsens unaufhaltsam zu einer lockeren, im Wesentlichen auf einige wirtschaftliche Aspekte beschränkten Formation mit verschiedenen Untergruppierungen entwickeln».

Zu den Krisenursachen werden gezählt:

- *«Überdehnung der Institutionen, die für 6 errichtet, jetzt 12 und bald (voraussichtlich) 16 Mitglieder tragen müssen;*
- *zunehmende Differenzierung der Interessen, die auf unterschiedlichem gesellschaftlich-ökonomischen Entwicklungsgrad beruht und welche die fundamentale Interessen-Übereinstimmung zu überdecken droht; [...]*
- *Zunahme eines <regressiven Nationalismus> in (fast) allen Mitgliedsländern, der die Folge einer tiefen Verängstigung – hervorgerufen durch die problematischen Ergebnisse des Zivilisations-*

96 Vgl. Scharpf (2017: 206ff); Tagesspiegel vom 10.5.2018 («Macrons Europa-Vision hat deutsche Wurzeln»); European Economic Advisory Group (2018); Loth (2015); Schimmelpfennig et al. (2011).

97 Vgl. Wohlgemuth (2019). Ähnlich argumentiert das Modell der konzentrischen Kreise von Joschka Fischer, Jacques Delors und Jacques Chirac aus dem Jahr 2000 (Fischer 2000).

prozesses und durch äussere Bedrohungen wie der Migration – ist. Die Ängste verleiten dazu, wenn nicht Lösungen, so doch mindestens Abschirmung in einem Zurück zum Nationalen und zum Nationalstaat zu suchen; [...]

- *die – jedenfalls hinsichtlich des wesentlichen <Wann> und <Wie> – offene Frage der Einbeziehung (ost-)mitteleuropäischer Staaten in die Union, welche eine Herausforderung und Bewährungsprobe nicht nur für die materielle Leistungsfähigkeit und Leistungswilligkeit, sondern auch des ideell-moralischen Selbstverständnisses der heutigen Mitglieder darstellt.»*

Die Autoren fordern zum einen (ebd.: 3f) eine «Verwirklichung der Subsidiarität einschliesslich der **Rückverlagerung von Kompetenzen**» (welche dies sein sollen, bleibt indes unklar) und eine «Beteiligung der nationalen Parlamente an der europäischen Willensbildung». Zugleich halten sie es für entscheidend, dass «die Länder, die in ihrer Kooperation und in der Integration weiter zu gehen willens und in der Lage sind als andere, nicht durch Veto-Rechte anderer Mitglieder blockiert werden dürfen» (ebd.: 5). Zu den Ländern mit «Motor-Funktion» sollen Deutschland, Frankreich und die drei Benelux-Staaten gehören (ebd.), aber – wie schon bei Willy Brandt – weder das Gründungsmitglied Italien noch etwa Grossbritannien.

Der Kern der fünf solle auch als Währungsunion «zunächst nur in einem kleineren Kreis» den «festen Kern der Politischen Union» bilden (ebd.: 6) und zu diesem Zweck seine Geld-, Fiskal-, Wirtschafts- und Sozialpolitik noch enger als bisher abstimmen. Italien, Spanien und Grossbritannien wären «einzubeziehen, sobald sie bestimmte derzeitige Probleme gelöst haben und soweit ihre Bereitschaft reicht, sich ... zu engagieren» (ebd.). Hier findet sich nun zwar ein politisch gewünschtes Gravitationszentrum; der Intensitätsgrad Europäischer Integration wird aber nicht zwingend für alle vorgegeben. Um Kerneuropa dürfen sich Ringe geringerer Integrationstiefe bilden, die dauerhaft an der «Peripherie» verbleiben wollen, dürfen oder sollen. Die gleichzeitig geforderte institutionelle Ausrichtung der EU als Ganzer am «Modell eines föderativen Staatsaufbaus» (ebd.: 4) mit der Kommission als «europäischen Regierung» kam indes schon in Frankreich, und erst recht in Grossbritannien und Dänemark nicht gut an (Loth 2015: 208).

Wiederum ist nicht ausgeschlossen, dass eine «**raising-ri-vals-costs**»-Dynamik zumindest indirekt beabsichtigt ist. Man mag spekulieren haben, dass es vielen Regierungschefs (und vielleicht auch den Bürgern) peinlich sein dürfte, dauerhaft zur «Peripherie» zu zählen und nicht zur «Avantgarde», auf deren Politik man zudem keinen direkten Einfluss nehmen kann, obwohl diese sicherlich Auswirkungen auf die eigenen Volkswirtschaften haben dürfte.⁹⁸ Flexibilität bleibt hier zwar nicht vorab befristet; sie bleibt aber territorial nach Ländergruppen und nicht funktional nach Politikbereichen differenziert.

Variable Geometrie («Europa à la carte»)

Die Idee der «variablen Geometrie» oder funktional-pragmatischer Differenzierung stammt aus den 1970er Jahren und lässt sich u. a. auf französische Regierungskreise zurückführen (Gsthöl 2001: 56), aber auch auf den deutsch-britischen Soziologen Ralf Dahrendorf (1973: 83ff; 1979). Hierbei handelt es sich nicht um eine Länder-, sondern Politikfeld-bezogene Flexibilität. Auch hier bleibt es neuen wie alten Mitgliedern angesichts neuer Integrationsbemühungen (und im Prinzip auch gegenüber dem bestehenden *acquis*) frei, ohne Befristung aussen vor zu bleiben oder einen Opt-Out zu suchen, wenn sie es wünschen und können, ohne dabei Andere an ihrem Willen zur stärkeren Zusammenarbeit zu hindern. Der «Kern» des Binnenmarktes gilt dabei als gegeben (Gronendijk 2012: 99f). Darüber hinaus sind die Wahlmöglichkeiten für **Politikbereichs-bezogene «Integrationsclubs»** jedoch grösser – und prinzipiell offen für alle Mitglieder der EU, aber auch ggf. nicht EU/EWR-Mitglieder.

98 Scharpf (2017: 207): «In seiner Fixierung auf den «Kern» ignorierte es [das Schäuble-Lamers Papier, MW] die Interessen der Länder, die aus deutscher Sicht nicht dazu gehören sollten Es gab in dem Papier jedenfalls kein Konzept für die Berücksichtigung der legitimen Interessen der «Peripherie» im Verhältnis zum Kern». Karl Lamers räumt dies in einem Interview vom 7.2.2017 (Deutschlandfunk «Kerneuropa hat «magnetische Wirkung») auch klar ein: «Wenn eine Gruppe von Ländern, die mit einem ausreichenden Gewicht ausgestattet sind, eine gemeinsame Politik machen, dann engt sich der Spielraum der draussen stehenden ein und er hat, der Kern, eine magnetische Wirkung. Und das war die Idee, die Wolfgang Schäuble und ich ... in die Welt gebracht haben».

Es existieren bereits viele Varianten variabler Geometrie: das anfangs ausserhalb des EU-Rechts vereinbarte Schengen-Abkommen für manche EU-Mitglieder aber auch Nicht-EU-Mitglieder; die Währungsunion für EU-Mitglieder, die keine expliziten Opt-Outs gewählt haben (wie Grossbritannien und Dänemark); der (noch) ausserhalb des EU-Rechts, aber für Eurozonen-Mitglieder und (noch) Nicht-Mitglieder vereinbarte «Fiskalpakt»; der nur für Eurozonenmitglieder und (noch) ausserhalb des EU-Rechts eingerichtete (und von diesen finanzierte) Europäische Stabilitätsmechanismus; die für Mitglieder der Eurozone verpflichtende (aber auch für andere offene) Teilnahme an der Bankenunion (Gemeinsamer Aufsichts- und Abwicklungsmechanismus), oder neuerdings PESCO – die «Permanent Structured Cooperation» von EU-Staaten im Verteidigungsbereich, die im Dezember 2017 vereinbart wurde (EU Council 14866/17).

Beispiel PESCO:

Die Möglichkeit einer «Ständigen strukturierten Zusammenarbeit» besteht seit dem Lissaboner Vertrag von 2009 für «Mitgliedstaaten, die anspruchsvollere Kriterien in Bezug auf die militärischen Fähigkeiten erfüllen und die im Hinblick auf Missionen mit höchsten Anforderungen untereinander weiter gehende Verpflichtungen eingegangen sind» (Art. 46 EUV). Eine Mindestteilnehmerzahl ist, anders als bei der «verstärkten Zusammenarbeit» nicht erforderlich. Aber erst 2017 haben sich 25 Mitgliedstaaten (Grossbritannien, Dänemark und Malta sind nicht dabei) PESCO angeschlossen,⁹⁹ und dies in höchst unterschiedlicher Weise. PESCO bietet ein Menu von 17 Kooperationsprojekten in Bereichen wie Ausbildung, Fähigkeitenentwicklung und operative Einsatzbereitschaft, die frei wählbar sind (ein Verfahren, das ansonsten als «Rosinenpicken» bezeichnet wird).¹⁰⁰ Polen etwa möchte zunächst nur an zwei Projekten teilnehmen («military mobility» und «radio interoperability»). Deutschland nimmt an elf

99 Es darf vermutet werden, dass diese «plötzliche» Rückbesinnung auf Möglichkeiten gemeinsamer Anstrengungen europäischer Verteidigungspolitik durch zwei Ereignisse im Jahr 2016 befördert wurde: (a) die «Brexit»-Entscheidung und (b) die Drohungen des neuen US-Präsidenten, das amerikanische Engagement für die NATO aufzukündigen oder zumindest deutlich zu reduzieren (s. Wohlgemuth 2018b).

100 Vgl. <http://www.consilium.europa.eu/media/32079/pesco-overview-of-first-collaborative-of-projects-for-press.pdf>

Projekten teil (teils leitend, teils nur als Beobachter, teils als «sponsor»¹⁰¹).

Es bleibt abzuwarten, ob und wie sich PESCO – ähnlich wie Schengen – auch für Nicht-EU-Staaten öffnen wird. Aus der ökonomischen Club-Perspektive spricht viel dafür, etwa auch Grossbritannien an gemeinsamen Projekten offiziell zu beteiligen. Zwar stellen sich für das Verhältnis zu Drittstaaten noch deutlichere rechtlich-politische Fragen der Souveränität (Stimmrechte, EuGH Rechtsprechung); doch haben diese auch für Norwegen aus EWR-Staat oder Assoziierungsstaaten der EU eine sinnvolle «Zusammenlegung von Ressourcen» gerade im Verteidigungsbereich nicht verhindert.¹⁰²

PESCO ist ein ungewöhnlich offensichtliches Beispiel für ein Integrationsmodell, das man auch «Europa à la carte» nennen könnte (European Economic Advisory Group 2018: 61; Möller/Paradijs 2017). Nicht erst im Zusammenhang mit den laufenden Brexit-Verhandlungen, sondern bereits mit den bisherigen Ausnahmen von primärrechtlichen Gemeinschaftsaufgaben für das Vereinigte Königreich hat sich der Begriff des «**Europa à la carte**» als überwiegend negativ belegter Innbegriff der unsolidarischen, eigensinnigen Variante (allzu) variabler Geometrie etabliert (Groenendijk 2012: 101). Tatsächlich wurde der Terminus 1994 von Premierminister John Major (1994) benutzt. Doch schon zuvor hat der Deutsch-Britische Soziologe – und ehemalige EU-Kommissar – Ralf Dahrendorf (1979) ein bemerkenswertes Plädoyer für «Europe à la carte» gehalten:

«I have often been struck by the prevailing view in Community circles that the worst that can happen is any movement towards what is called a Europe à la carte. This ... illustrates that strange puritanism, not to say masochism which underlies much of Community action: Europe has to hurt in order to be good ... In any case it is regarded as unthinkable that one should ever allow those members of the Community who want to go along with certain policies to do so, and those who are not interested to stay out. The European interest (it is said) is either general or it does not exist ... such a view is not only wrong, but in fact an obst-

101 Vgl. <http://www.pivotarea.eu/2017/12/12/pesco-wo-deutschland-dabei-ist/>

102 Vgl. hierzu Koenig (2018); Emerson (2018b).

acle to further European integration. To be sure, certain decisions have to be common. ... Above and beyond a short list of common and genuinely political decisions, however, there is wide scope for action à la carte, and more often than not such action will in the end lead to common policies ... Europe à la carte, that is common policies where there are common interests without any constraint on those who cannot, at a given point of time, join them, must become the rule rather than the exception, if European union is not to get stuck in a mixture of incomprehensible technicalities, systematic cheating on the part of some, demands for exceptions which destroy overly complex systems, and a sense of frustration and misery all around.» (ebd.: 19ff)

Eine spezifische, nach EU-Recht explizit geregelte und damit allerdings auch nur EU-Mitgliedern offenstehende, Möglichkeit der flexiblen Integration einer Untergruppe von Mitgliedern in spezifischen Politikfeldern bietet das Instrument der «verstärkten Zusammenarbeit».

Verstärkte Zusammenarbeit

Art. 20 EUV und Art. 326-334 AEUV erlauben und regeln die Nutzung der «verstärkten Zusammenarbeit» einer Gruppe von Mitgliedstaaten im Rahmen des EU-Rechts (und damit auch der Rechtsprechung des EuGH). Die Anforderungen sind recht streng:

- es darf sich nicht um eine Politik im Rahmen der ausschliesslichen Zuständigkeiten der EU handeln (Art. 20 (1) EUV);
- es müssen mindestens neun Mitgliedstaaten beteiligt sein (Art. 20 (2) EUV);
- die EU-Kommission kann sich weigern, die Zusammenarbeit vorzuschlagen (Art. 329 (1) AEUV)
- der Rat muss der «Ermächtigung zur Einleitung einer Verstärkten Zusammenarbeit» entweder mit qualifizierter Mehrheit oder – im Bereich der Gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik – einstimmig zustimmen (Art. 329 (2) AEUV).

Auch dieses Instrument einer Umgehung der Politikverflechtungsfalle (Scharpf 1988) und von Vetospielern (Tsebelis 2002) bei drastischer Reduzierung von Entscheidungsfindungs- und Heterogenitätskosten (Wohlgemuth/Brandt 2006), das bereits seit dem Vertrag von Amsterdam (1997) zur Verfügung steht, wurde indes bisher kaum genutzt.

Erstmals 2010 hat eine Gruppe von Ländern (derzeit 17) eine gemeinsame Regulierung vereinbart, wonach Ehepartner aus verschiedenen Mitgliedstaaten das **Scheidungsrecht** des jeweiligen Landes auswählen dürfen. Im Jahr 2013 trat nach dem Verfahren der verstärkten Zusammenarbeit der einheitliche **Patentschutz** in Kraft (derzeit mit 26 Mitgliedern ausser Spanien und Kroatien).¹⁰³ Im Oktober 2017 haben 20 Länder die Verordnung zur Errichtung der Europäischen **Staatsanwaltschaft** angenommen, die Straftaten zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union verfolgen soll.¹⁰⁴ Schon seit Jahren in Vorbereitung ist eine verstärkte Zusammenarbeit in den fiskalischen Bereichen einer Finanztransaktionssteuer sowie bei der Harmonisierung der Steuerbasis für Körperschaftssteuern.

Die erstaunlich seltene Nutzung des Verfahrens nach Art. 20 EUV mag zum einen an den engen Verfahrensvorschriften liegen, die im Falle der «alternativen Integration» europäischer Staaten ausserhalb des EU-Rechts (z. B. Fiskalpakt, ESM, Schengen) nicht gegeben waren. Hinzu kommen aber auch polit-strategische Gründe.¹⁰⁵ Die Etablierung eines Integrationsclubs der verstärkten Zusammenarbeit kann **«first-mover» Vorteile** für die Teilnehmer und **«rivals' costs»** für die Nachzügler kreieren, wie sie oben für die «EU der zwei Geschwindigkeiten» beschrieben wurden. Auch wenn (noch) nicht willige oder fähige Mitgliedstaaten der Gruppe nicht beitreten müssen, können sie dennoch ein Interesse haben, lieber bei der Formulierung der «Clubverfassung» beteiligt zu sein – als später (evtl. mit einer anderen Regierung) zu Bedingungen beizutreten, die sie nicht selbst mitgestaltet haben. Derart kann bereits die «Drohung», eine verstärkte Zusammenarbeit zu initiieren, dazu führen, dass Blockaden gelöst werden und am Ende eine Einigung für eine EU-weite Initiative gesucht wird – notfalls unter langwierigen Verhandlungen über Paketlösungen und «side-payments» (s. Teil 4.6).¹⁰⁶

103 Hierzu jeweils: Groenendijk (2012: 101ff).

104 Rat der EU vom 12.10.2017: «20 Mitgliedstaaten bestätigen die Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft», Pressemitteilung 580/17.

105 Vgl. Groenendijk (2012: 106); Bordinon/ Brusco (2003).

106 Auch die Drohung, notfalls ausserhalb der bestehenden Verträge voranzugehen kann in dieser Richtung wirken (Loth 2015: 212).

6.3 Flexible Integration gegenüber Drittstaaten

Alle oben genannten drei Grundmodelle flexibler Integration (mehrere Geschwindigkeiten; konzentrische Kreise; variable Geometrie) lassen sich auch im Verhältnis der EU zu Drittstaaten wiederfinden.

Die *zeitliche Flexibilität* («*mehrere Geschwindigkeiten*») wurde und wird EU-**Beitrittskandidaten** eingeräumt, die für die Umsetzung des gesamten *acquis communautaire* in nationales Recht, und oft auch für die Etablierung staatsrechtlicher Standards der Kopenhagen-Kriterien Zeit bedürfen. Diese temporäre Flexibilität wurde im Rahmen der letzten EU-Erweiterungen auch noch nach formell vollzogener EU-Mitgliedschaft durchaus zugelassen. Dies galt nicht nur für die neuen Mitgliedstaaten, sondern – vor allem – auch für die alten Mitglieder von EU und EWR, die etwa der Arbeitnehmerfreizügigkeit von EU-Bürgern aus Mittel- und Osteuropa in ihre Länder für eine Frist von bis zu sieben Jahren jeweils eigene Beschränkungen auferlegen durften.

Die *Ländergruppen-Flexibilität* («*konzentrische Kreise*») ist ebenso bezeichnend für die Nachbarschafts- und Assoziationspolitik der EU mit Drittländern. Am stärksten erkennbar ist das Modell innerhalb des **Europäischen Wirtschaftsraums** (EWR), der den engsten Integrationskreis um die EU herum bildet. Da hier ein Abkommen zwischen der EU und den drei EFTA-Staaten Island, Liechtenstein und Norwegen besteht, das relativ wenig sektor- und landespezifische Flexibilität zulässt und zudem erfordert, dass die EWR/EFTA-Seite «mit einer Stimme spricht», passt dieses Arrangement am besten in die Kategorie der konzentrischen Kreise. Dabei sieht das EWR-Abkommen eine gleichberechtigte (und gleichverpflichtete) Teilnahme der drei EWR/EFTA-Staaten am «Kern» europäischer Integration vor – dem Binnenmarkt und seinen vier Grundfreiheiten – ; er klammert aber auch einige Bereiche davon weitgehend aus (z. B.: Agrar- und Fischerei; gemeinsame Währung; Handelspolitik) und schliesst gleichzeitig eine teils recht umfassende Zusammenarbeit in spezifischen anderen Politikbereichen darüber hinaus ein (s. Teil 7.1). Somit weist der EWR auch Züge der «variablen Geometrie» auf – nur ist diese kaum individuell-nationalstaatlich wählbar.

Die *Politikbereichs-bezogene Flexibilität* («*variable Geometrie*») ist ein natürliches Anwendungsgebiet bilateraler (gelegentlich auch multilateraler) **Assoziierungs-, Zoll- oder (mehr oder minder**

«tiefen») **Freihandelsabkommen** der EU mit Drittstaaten nach Art. 37 EUV/Art. 216 AEUV. Hier werden für die verschiedenen Länder nach Massgabe der besonderen Umstände und gegenseitigen Interessen in ausgewählten Politikbereichen «massgeschneiderte» Abkommen geschlossen. Im Rahmen der EU-Nachbarschaftspolitik sind die Drittstaaten (besonders diejenigen mit Beitrittsperspektive oder -anliegen; aber auch die anderen) naturgemäss die «Nachfrager/Bittsteller» und die EU als kontinentaler Hegemon mit dem grössten Markt der «Anbieter». Verhandelt wird dabei nicht zuletzt, welche Teile des EU *acquis communautaire* übernommen werden sollen, ob und wie dynamisch die Übernahme neuer EU-Regeln geschehen soll, und wie die Vereinbarungen überwacht werden.

Auf den EWR wird in Teil 7 noch ausführlich eingegangen. An dieser Stelle seien nur ein paar Erläuterungen zu Assoziierungsvereinbarungen gemacht und anhand des EU-Ukraine Abkommens kurz illustriert.

Derzeit unterhält die EU mehr als 20 Assoziierungsabkommen, überwiegend mit seinen Nachbarn im Osten und Süden (s. a. Teil 8.7). Ursprünglich dienten diese der Vorbereitung auf einen EG/EU – Beitritt.¹⁰⁷ Heute tun sie dies auch (als «**Stabilisation and association agreements**» SAA mit den Westbalkanstaaten), bieten aber gleichzeitig eine Alternative zur Mitgliedschaft (als «**Deep and Comprehensive Free Trade Area**» DCFTA mit der Ukraine, Georgien und Moldawien sowie Abkommen mit Nachbarn im Mittelmeerraum, s. Teil 8.7). Nach Art. 217 AEUV (der auch die Rechtsgrundlage des EWR bildet) sollen diese Abkommen «eine Assoziierung mit gegenseitigen Rechten und Pflichten, gemeinsamem Vorgehen und besonderen Verfahren herstellen». Diese Verfahren beinhalten u. a. gemeinsame Organe (s. u.). Die Vertragsschlussverfahren nach Art. 113 AEUV sind recht aufwendig; die Abkommen gelten als «gemischte Abkommen» und bedürfen deshalb der Ratifizierung nicht nur des Europäischen Rat und Parlaments, sondern auch aller Mitgliedstaaten.

107 Das erste solche Abkommen wurde 1961 mit Griechenland vereinbart (Institute for Government 2018)

Das EU Assoziierungsabkommen mit der Ukraine¹⁰⁸

Die Verhandlungen hierzu begannen 2008 und wurden im Juni 2014 abgeschlossen. Aufgrund heftiger Proteste Russlands wurde die vorläufige Anwendung des Abkommens bis Ende 2015 ausgesetzt¹⁰⁹; in den Niederlanden kam es zudem zu einem (konsultativen) Referendum über das Abkommen im April 2016, das eine Ablehnung (mit 61 % der Stimmen) ergab. Da für das Abkommen Einstimmigkeit im Europäischen Rat erforderlich ist und die niederländische Regierung sich in Teilen an das Referendum gebunden sah, hat das Land als letztes erst im Juni 2017 vollständig ratifiziert.

Gleichwohl wurden Teile des Abkommens schon zuvor umgesetzt. Mit 486 Artikeln auf 170 Seiten ist der Hauptteil des Abkommens (ohne die fast 2000 Seiten Anhang) deutlich länger als das seit 1994 im Hauptteil nahezu unveränderte EWR Abkommen. Es ist aber deshalb nicht tiefer.

Institutionell ähnelt das Abkommen teilweise dem EWR: mit jährlichen Gipfeltreffen, einem Assoziationsrat auf Ministerebene, der gemeinsame bindende Entscheidungen über die Umsetzung und Aktualisierung des vereinbarten *acquis* trifft, sektorspezifischen Expertengremien, einem parlamentarischen Ausschuss von Mitgliedern des EU-Parlamentes und der ukrainischen Rada, und einem Schiedspanel (Art. 306ff des Abkommens), das aus drei Schiedsrichtern besetzt ist (einer der EU, einer der Ukraine und einer aus einem Drittstaat), sich aber an der Rechtsprechung des EuGH orientieren soll.

Es geht in seinen politischen Teilen (u. a. Zusammenarbeit in der Aussen- und Sicherheitspolitik; Rüstungskontrolle, Asyl, Recht, Sicherheit, Verteidigung, Bekämpfung von Terrorismus und Korruption) auch über das hinaus, was das EWR-Abkommen unmittelbar regelt. In seinen wirtschaftlichen Teilen bietet das Abkommen dagegen weit weniger Beteiligung am EU-Binnenmarkt als der EWR (Batura 2016): Schon für Waren ist allein für den Abbau von Zöllen eine Frist von 10 Jahren vereinbart, die von einer Angleichung der Ukraine an den regulatorischen *acquis* begleitet werden muss; für

108 Vgl. hierzu Batura (2016); Duff (2017).

109 Hierbei ging es um geopolitische Einflussphären, aber auch ökonomische Probleme der Teilhabe der Ukraine sowohl an der DCFTA mit der EU als auch der bestehenden Eurasischen Zollunion mit Weissrussland, Russland und Kasachstan.

Agrargüter gelten nach wie vor Einfuhrquoten der EU, die nur partiell reduziert werden. Zwar ist auch Dienstleistungsfreiheit als Ziel festgelegt; aber auch dies ist von der Umsetzung detaillierter Rechtsvorschriften in der Ukraine abhängig. Arbeitnehmerfreizügigkeit wurde seitens der EU nicht gewährt. Bestenfalls können sich einige selbstständige Berufe zeitlich begrenzt in der EU betätigen. Die Liste der Einschränkungen liesse sich lange fortsetzen. Anders als bei den Assoziierungsabkommen, die auf eine Mitgliedschaft in der EU abzielen, wird beim Ukraine Abkommen keine komplette Übernahme des EU-acquis verlangt; dafür wird aber auch keine komplette Teilhabe am EU-Binnenmarkt gewährt.

Die Vielfalt der Optionen einer flexiblen Integration Europas jenseits der Vollmitgliedschaft in der EU ist durchaus beeindruckend; sie entspricht auch der historisch gewachsenen Vielfalt der Völker und Nationen Europas. Erstmals seit Gründung der EWG/EG/EU vor über 60 Jahren stellt sich nun mit der Entscheidung der Bürger Grossbritanniens, die EU zu verlassen, die Frage auch umgekehrt: als **Herausforderung der «flexiblen Des-Integration»**.

Diese ist grundsätzlich spiegelbildlich zur flexiblen Integration von Drittstaaten zu beantworten. Hier soll nicht auf die Komplexität der Brexit-Optionen tiefer eingegangen werden.¹¹⁰ Aber gerade diese aktuelle Debatte und Verhandlung eignet sich gut, um das «Angebot» europäischer Optionen flexibler Integration für Drittstaaten zu illustrieren.

Dem kann das Diagramm dienen, das der EU-Bevollmächtigte für die Brexit Verhandlungen, Michel Barnier, den EU-Institutionen Ende 2017 vorlegte. Es zeigt eine Treppe abgestufter Integrationsintensitäten, die die EU schon bisher verschiedenen Ländern bzw. Ländergruppen anbietet. Die höheren Integrationsstufen (vor allem: der freiere Zugang zum EU/EWR-Binnenmarkt) haben jedoch einen Preis: die Beschränkung nationalstaatlicher Souveränität in verschiedenen Dimensionen.

110 Vgl. Aldred et al. (2016); Dunt (2016); House of Commons (2018); House of Lords (2017); Open Europe (2015b; 2016a); Europäisches Parlament (2017b); Hix (2018).

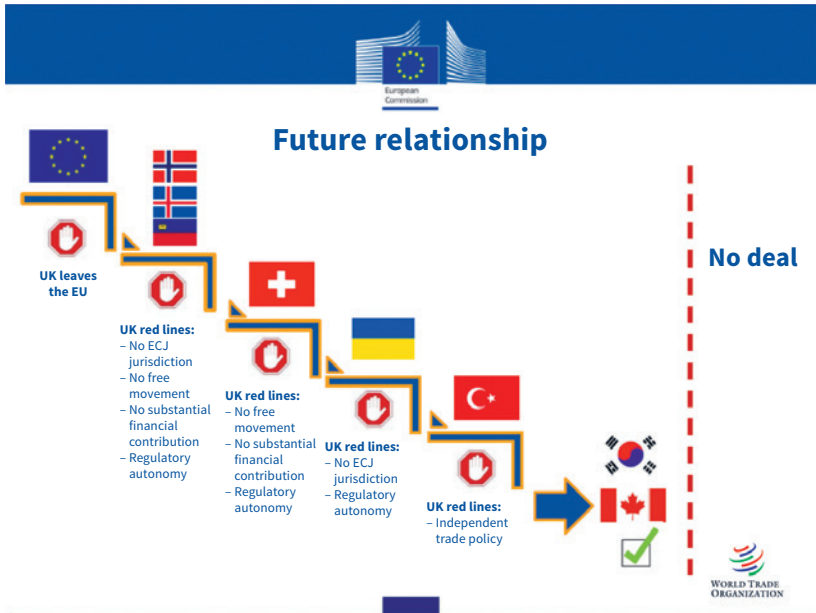


Abb. 2: Modelle der zukünftigen Beziehungen zwischen der EU und Grossbritannien. Quelle: European Commission, Task Force for the Preparation and Conduct of the Negotiations with the United Kingdom under Article 50 TEU

Barniers Einschätzung der «roten Linien» seitens der Regierung von Theresa May ist durchaus auch heute (September 2018) noch weitgehend korrekt. Seit ihrer Erklärung vom 17.1.2017 (May 2017) bis zum aktuellen Weissbuch vom 13.7.2018 (HM Government 2018) – über zwei Jahre nach dem Referendum und nur wenige Monate vor Ablauf der Frist des Austrittsverfahrens nach Art. 50 EUV – haben sich die Definitionen des «Brexit means Brexit» im Kern kaum geändert: «Brexit means ... to take back control of the UK's laws, borders, and money» (ebd.: 6). Konkret heisst das (s. a. Teil 7.4):

- Die **Freizügigkeit** von EU-Bürgern und damit eine der vier Grundfreiheiten des EU-Binnenmarkts soll nicht mehr gewährt werden. Dies bedeutet bereits, dass der Verbleib im EWR ebenso ausgeschlossen ist wie eine Kopie des umfangreichen, komplexen bilateralen Abkommens mit der Schweiz.
- Grossbritannien will zudem die **gemeinsame Handelspolitik** der EU verlassen, um selbstständig Freihandelsabkommen mit dem Rest der Welt abschliessen zu können. Dies bedeutet,

dass auch der Verbleib in einer Zollunion mit der EU ausgeschlossen ist.

- Schliesslich ist ein Hauptmotiv des Austritts aus der EU die Rückerlangung von **Souveränität**, d. h. unabhängig von der EU und der Rechtsprechung des EuGH eigene Gesetze verschieden zu können. Soweit diese aber Bereiche des Handels und des Binnenmarkts betreffen, besteht die EU auf der weitgehenden Anerkennung des eigenen *acquis* und dessen Interpretation durch den EuGH.

Der «Brüssel-Effekt»

EU-Regulierungen entfalten indes auch ohne vertragliche Verpflichtungen ihre Wirkungen auf Marktteilnehmer und Regierungen in Drittstaaten. Die EU ist als grösster Markt (im Sinne des nominalen BIP) der Welt gleichzeitig der insgesamt am stärksten regulierte. Derart entsteht der «Brüssel-Effekt»: Hersteller aus Drittstaaten befolgen EU-Regulierungen «freiwillig», um Marktzugang zu erreichen. Um Grössenvorteile zu realisieren, nutzen sie EU-Standards oft für ihre ganze weltweit verkaufte Produktpalette; und um einen «level playing field» nutzen zu können (bzw. von «raising rivals' costs» zur profitieren), bearbeiten sie ihre Regierungen, selbst EU-Standards im Heimatland für verbindlich zu erklären. Bradford (2012: 2) beschreibt den «Brussels effect» anschaulich so:

«Few Americans are aware that EU regulations determine the makeup they apply in the morning, the cereal they eat for breakfast, the software they use on their computer, and the privacy settings they adjust on their Facebook page. And that's just before 8:30 AM. The EU also sets the rules governing the interoffice phone directory they use to call a coworker. EU regulations dictate what kind of air conditioners Americans use to cool their homes and why their children no longer find soft plastic toys in their McDonald's Happy Meals» (ebd.: 2).

Die Europäische Richtlinie REACH (Registration, Evaluation, Authorisation, Restriction of Chemicals) etwa wird von der amerikanischen Dow Chemical für ihre weltweite Produktion befolgt, auch wenn die Produkte nicht alle für den EU-Markt vorgesehen sind. Auch Südkorea, China und die Türkei haben ihre eigene Gesetzgebung an REACH orientiert (vgl. Open Europe 2018: 32).

Mit ihrem Weissbuch vom Juli 2018 hat die britische Regierung wohl auch vor diesem Hintergrund ihre «roten Linien» etwas verschoben. Man sucht nun ein «Assoziationsabkommen» (HM Government 2018: 11), das im Bereich des Handels von Gütern und Nahrungsmitteln eine Freihandelszone mit der EU (ebd.: 15) unter laufender Harmonisierung eines «common rule book» (ebd.: 8) vorsieht. Dies ähnelt dem bilateral sektoralen «Schweizer Modell». ¹¹¹ Im Bereich der Dienstleistungen (die nahezu 80 % der britischen Wertschöpfung ausmachen) soll der EU *acquis* indes nicht mehr gelten. Hier sollen Abkommen über die gegenseitige Anerkennung von Qualifikationen und Produkten (Äquivalenz von Finanzdienstleistungen) den, wenn auch beschränkten, Zugang zum EU/EWR Binnenmarkt regeln (ebd.: 27ff).

Grundsätzlich verspricht Grossbritannien (ebd.), Regulierungsstandards nicht zu senken («non-regression») und sucht (wie typisch für Assoziierungsabkommen) eine enge Zusammenarbeit in vielen Bereichen wie Energie, Verteidigung, Sicherheit, Verkehr, Transport, Datenschutz, auch mit zentralen EU-Agenturen (Europol, Euratom, Standardorganisationen, European Medicines Agency, European Chemicals Agency, European Aviation Safety Agency u. a.), in denen das UK als Drittland indes sein Stimmrecht verlieren würde und die Gerichtsbarkeit des EuGH anerkennen müsste (hierzu auch Ondarza/Borrett 2018; Emerson 2018b: 3f).

Die folgende Tabelle übernimmt teilweise die Darstellung des Institute for Government (2017) und illustriert zusammenfassend die Optionen flexibler Integration, welche die EU Drittstaaten bisher gewährt. Es ist gut möglich, dass die Brexit-Verhandlungen über eine «flexible Desintegration» auch ein neuartiges Modell (bzw. Kombination von Modellen) hervorbringen wird. In Teil 8 werden mögliche Modelle näher beschrieben und bewertet, die sich auf den EWR beziehen und damit auch für Liechtenstein unmittelbar relevant werden können (s. a. Teil 9).

111 Freier Güterhandel mit einem «common rule book» unterstützt auch das zentrale Anliegen Grossbritanniens und der EU, zwischen Nordirland und der Republik Irland keine «harte Grenze» etablieren zu müssen und soll helfen, die komplexen grenzüberschreitenden Wertschöpfungsketten etwa in der Automobilindustrie weitgehend aufrecht zu erhalten. Als Ersatz einer Zollunion wird ein «Facilitated Customs Arrangement» vorgeschlagen (HM Government 2018: 16ff), mit dem an der britischen Grenze der EU-Zoll für Güter mit Ziel EU erhoben und abgeführt wird, ansonsten ein UK Zoll. Die EU lehnt dies bisher ab (Stand: September 2018).

	EWR	Bilaterale (Schweiz)	Asso- ziierung (Ukraine)	(nur) Zollunion (Türkei)	Frei- handels- abkommen (CETA)
Begrenzung der EU-Migration	×	×	✓	✓	✓
Unabhängigkeit von EU- Binnenmarkt-Regulierungen	×	teilweise	kaum	teilweise	weit- gehend
Unabhängigkeit von EuGH Rechtsprechung	kaum	weit- gehend	teilweise	weit- gehend	✓
Eigenständige Handelspolitik	✓	✓	✓	kaum	✓
Zollfreiheit mit EU	✓	✓	✓	✓	✓
Binnenmarkt auch für (Finanz-) Dienstleistungen	✓	kaum	bedingt	×	kaum
Zügige Verhandelbarkeit für UK	✓	×	kaum	✓	kaum

Tabelle 5: Integrationsoptionen und -konditionen für UK (und andere EU-Drittstaaten)

7. Der EWR

Status quo zwischen Stabilität und Fragilität

Der Europäische Wirtschaftsraum stellt die engste Integrationsstufe dar, die die EU bisher gegenüber Drittstaaten bereithält. Er geht weit über ein übliches Freihandels- oder Assoziierungsabkommen hinaus, indem er

- die individuellen Grundfreiheiten und damit einhergehenden Rechte und Pflichten des EU-Binnenmarkts auf Nicht-EU-Mitglieder ausdehnt,
- erhebliche weitere mit dem Binnenmarkt (mehr oder weniger ökonomisch und ordnungspolitisch zwingend¹¹²) verbundene Politikbereiche vereinheitlicht,
- eine anspruchsvolle governance-Struktur aufweist, die eine dynamische Anpassung an neue Binnenmarkt-relevante Rechtsakte und -auslegungen ermöglicht bzw. erzwingt und dabei intergouvernementale mit supranationalen Organisationsstrukturen verbindet, und
- finanzielle Beiträge der Nicht-EU Mitglieder fordert, die vor allem (neuen) EU-Mitgliedern zugutekommen.

Das EWR-Abkommen wurde am 2. Mai 1992 unterzeichnet und trat zum 1. Januar 1994 in Kraft. Unionrechtlich handelt es sich dabei um ein **multilaterales Assoziierungsabkommen** nach Art. 217 AEUV zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten sowie den Staaten der EFTA. Derzeit sind 31 Staaten Vertragsparteien des EWR: die (noch) 28 Mit-

112 Vgl. hierzu Teil 3. Ordnungspolitisch geboten ist vor allem eine gemeinsame Wettbewerbspolitik, ordnungspolitisch sinnvoll sind etwa Teile der Transport- und Energiepolitik, ordnungspolitisch zweifelhaft dagegen Teile der Sozial- und Beschäftigungspolitik.

glieder der EU sowie gegenwärtig drei Staaten (Island, Liechtenstein und Norwegen) der EFTA. Die Schweiz ist seit Gründung (1960) Mitglied der EFTA, nach Ablehnung des Beitritts zum EWR 1992 sind die Handelsbeziehungen der Schweiz mit den drei EWR/EFTA Staaten nach den Regeln der EFTA Freihandelszone geregelt,¹¹³ die Beziehungen zur EU vollziehen sich dagegen nach bilateralen Übereinkünften (hierzu Teil 7.2).

7.1 Umfang und Struktur des EWR¹¹⁴

Geltungsbereich:

Der EWR beinhaltet die vier **Freiheiten des Binnenmarkts** (freier Waren-, Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr) sowie damit verbundene Politikbereiche (Wettbewerb, Transport, Energie und die wirtschaftliche und währungspolitische Zusammenarbeit). Das Abkommen schliesst **horizontale politische Massnahmen** ein, die sich auf die vier Freiheiten beziehen: sozialpolitische Massnahmen (einschliesslich Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz, Arbeitsrecht und die Gleichbehandlung der Geschlechter); Massnahmen in den Bereichen Verbraucherschutz, Umwelt, Statistik und Gesellschaftsrecht sowie verschiedene flankierende Projekte, die nicht auf dem EU-Besitzstand oder verbindlichen Rechtsakten beruhen, sondern durch **Massnahmen der Zusammenarbeit** umgesetzt werden (etwa im Bereich Forschung und technische Entwicklung, Ausbildung, Tourismus).

Das EWR-Abkommen schafft keine verbindlichen Vorschriften für sämtliche Bereiche des EU-Binnenmarkts oder für andere politische Massnahmen gemäss den EU-Verträgen. Insbesondere betreffen dessen Vorschriften nicht:

113 Die Wirtschafts- und Handelsbeziehungen zum Fürstentum Liechtenstein sind nochmals enger aufgrund der zwischen beiden Ländern bestehenden Zoll- und Währungsunion (s. Teil 2).

114 Hierzu umfassend: Arnesen et al. (Hrsg., 2018); Cornu et al. (2016). Aktuelle Kurzdarstellungen: Stabstelle EWR (2016), Bartczak / Garcés de los Fayos (2018). Mit besonderem Bezug zu Liechtenstein: Frommelt (2018; 2017); Pelkmans / Böhler (2013); Frommelt / Gstöhl (2011).

- die gemeinsame Agrar- und Fischereipolitik (allerdings regelt das Abkommen den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen und Fischereierzeugnissen),
- die Zollunion,
- die gemeinsame Handelspolitik,
- die Gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik,
- die Bereiche Justiz und Inneres (obwohl alle EFTA-Staaten Mitglieder des Schengen-Raums sind) oder
- die Wirtschafts- und Währungsunion (WWU).

Zudem leisten die EFTA-Staaten als EWR-Teilnehmer (oder im Falle der Schweiz aufgrund bilateraler Verträge) **finanzielle Beiträge** nicht nur im Rahmen von EU-Programmen, an denen sie selbst beteiligt sind, sondern auch im Rahmen von Finanzierungsmechanismen zur «Verringerung der wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten» in der EU (Art. 115 EWRA).¹¹⁵

Die Zwei-Säulen-Struktur:

Die institutionelle Struktur des EWR ist einzigartig. Sie kombiniert zwei im Prinzip grundlegend antagonistische integrationstheoretische Idealtypen (Nugent 2017, Kap. 24): das intergouvernementale Modell der EFTA und das das supranationale Modell der EU. Im EFTA-Modell achten die Länder auf ihre Souveränität, akzeptieren deshalb nur **konsensuale Entscheidungen** und delegieren kaum Kompetenz an supranationale Organe. Im EU-Modell dagegen gibt es diese Organe (Kommission, Parlament, EuGH, Rat), die entweder autonom oder gemeinsam eine kollektive Entscheidungsautonomie ausüben, wobei die nationale / mitgliedstaatliche Zustimmung oft nicht gesondert für jeden Rechtsakt eingeholt werden muss.

115 Diese Mittel betragen für den EWR-Finanzierungsmechanismus 2009–2014 993,5 Millionen Euro. Norwegen stellt über einen zusätzlichen «Norway Grant» weitere 804,5 Millionen Euro zur Verfügung. Damit wurden in 16 EU-Staaten über 7000 Projekte finanziert. Für das Budgetjahr 2014–2021 sind 1,55 Milliarden bzw. 1,25 Milliarden Euro vorgesehen. Die Mittel gehen nicht ins EU-Budget ein, sondern beruhen auf Vereinbarungen von Programmen der EWR / EFTA-Staaten bzw. Norwegens mit Partnerorganisationen. Näheres unter <https://ecagrants.org/>

Beide Seiten und damit beide «Philosophien» werden in der «zwei Säulen» Struktur des EWR abgebildet bzw. gespiegelt.¹¹⁶ Die EFTA-Seite (ohne die Schweiz¹¹⁷) dupliziert in den Bereichen, wo sie nach EWR-Abkommen mit der EU-Seite Entscheidungskonsens, Beratung und Kontrolle suchen soll, die Gegenseite. Beide Seiten sind dabei **grundsätzlich gleichberechtigt**. Die oft vertretene Meinung, es herrsche im EWR eine «Fax-Demokratie», wonach die EFTA-Säule vor allem dazu diene, monatlich den sich auflaufenden Binnenmarkt-Besitzstand in Landessprache und -gesetz zu übersetzen und dessen Umsetzung zu überwachen, wird der rechtlichen und politischen Realität nicht gerecht (siehe rechts).

116 Vgl. Baudenbacher (2009: 2): «The EEA Agreement is an international treaty sui generis which has created a distinct legal order of its own ... the EEA constitutes a tertium between the supranational EC law and classical international law ... On balance, the EEA Agreement is closer to supranational EC law than to public international law». Ähnlich Fredriksen (2018a: 129ff).

117 Mitglieder der Schweizerischen Bundesversammlung nehmen jedoch an den Zusammenkünften des Gemeinsamen Parlamentarischen EWR-Ausschusses als Beobachter teil.

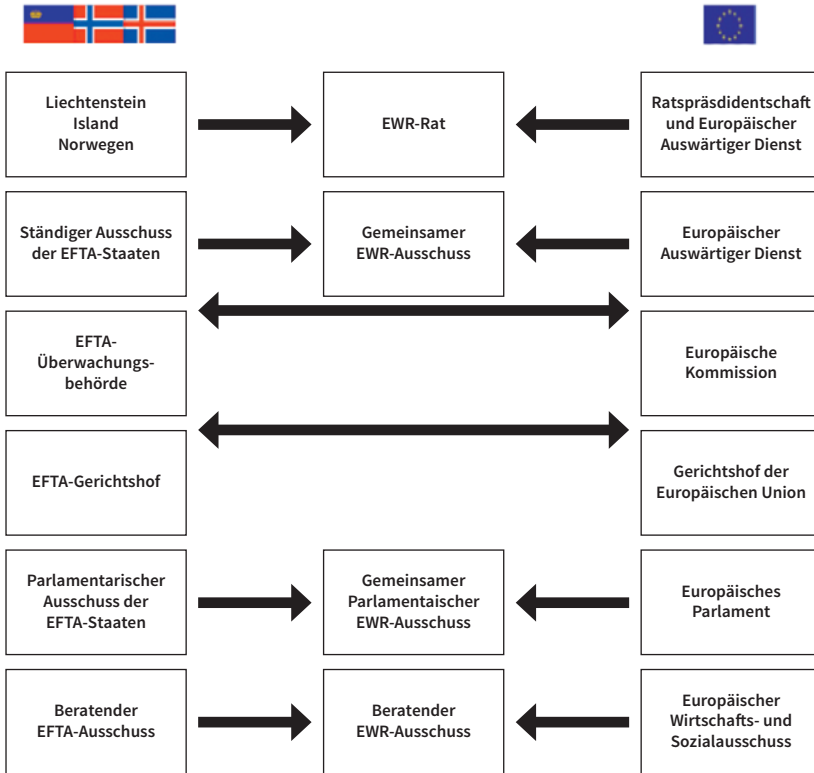


Abb.3: Die Zwei-Säulen Struktur des EWR; Quelle: Stabstelle EWR (2016)

Das schon juristisch, aber auch praktisch, komplexe und delikate Gefüge der Zwei-Säulen-Struktur kann hier nicht im Detail behandelt werden. Wesentliche Elemente des sehr spezifischen Machtgleichgewichts können anhand der typischen Prozesse der Ausarbeitung, Übernahme und Kontrolle von EWR-relevantem EU-Recht knapp skizziert werden.

Ausarbeitung und Übernahme der EU-Rechtsakte

Das EWR-Abkommen (EWRA) ist einerseits erstaunlich statisch, andererseits enorm dynamisch (Pelkmans / Böhler 2013: 2). Mit Ausnahme der Präambel und den Schlussbestimmungen (welche die jeweiligen Mitgliedstaaten als Vertragsparteien nennen) haben sich die 128 Artikel

des Hauptteils (Ziele und Grundsätze, die Grundfreiheiten, Wettbewerb und sonstige gemeinsame Regeln, horizontale Bestimmungen im Zusammenhang mit den vier Grundfreiheiten, Zusammenarbeit ausserhalb der vier Freiheiten, Institutionelle Bestimmungen, Finanzierungsmechanismus, Allgemeine Schlussbestimmungen) seit 1994 materiell nahezu nicht geändert, während das Primärrecht der EU in der gleichen Zeit drei substantielle Änderungen erfuhr (Verträge von Amsterdam, Nizza und Lissabon).

Gleichzeitig ändert sich der in den Anhängen und Protokollen des EWR-Abkommens aktualisierte Besitzstand an Richtlinien, Verordnungen, Beschlüssen und Empfehlungen nahezu monatlich. In den letzten Jahren hat sich vor allem der Anteil der Rechtsakte zu Finanzdienstleistungen stark erhöht (Holter 2018).

Der **EWR-Rat**, der sich aus Vertretern des Rates der EU, der EU-Kommission (deren Auswärtiger Dienst) und «je einem Mitglied der Regierung jedes EFTA-Staates» zusammensetzt, tagt mindestens zweimal pro Jahr. Er beschliesst «im Einvernehmen», gibt die «politischen Anstösse» und legt politische Leitlinien für den Gemeinsamen EWR-Ausschuss fest (Art. 89ff EWRA).

Neue, vor allem den Binnenmarkt der EU betreffende, Rechtsakte werden von einem **Gemeinsamen EWR-Ausschuss** überprüft, der sich ebenfalls aus Vertretern der EU und der drei EFTA/EWR-Staaten zusammensetzt¹¹⁸. Dieser Ausschuss kommt einmal im Monat zusammen und entscheidet, welche EU-Rechtsakte in welcher Form in das Verzeichnis der (derzeit 50) **Protokolle** und (derzeit 22) **Anhänge** zum EWR-Abkommen übernommen werden.

Dabei kann es um strittige Fragen gehen wie: ist der EU-Rechtsakt tatsächlich «**EWR-relevant**»?; sollen und können für die EFTA-Seite oder einzelne EFTA-Mitglieder technische oder substantielle An-

118 Im Zuge der Ausarbeitung von Rechtsvorschriften durch die EU-Kommission soll nach Art. 99 EWRA «auf informellem Wege der Rat von Sachverständigen der EFTA-Staaten» eingeholt werden, im Gemeinsamen EWR-Ausschuss «ein erster Meinungsaustausch» stattfinden; bei delegierten Rechtsakten («Komitologie») nach Art. 100 EWRA sollen ebenfalls Sachverständige der EFTA-Staaten «so weitgehend wie möglich an der Ausarbeitung ... beteiligt werden». Das Brüsseler EFTA-Sekretariat übernimmt hier wichtige Koordinierungsaufgaben.

passungen vorgenommen werden?¹¹⁹ Das EFTA-Sekretariat verfasst schliesslich einen Entwurf eines Beschlusses des Gemeinsamen Ausschusses (**Joint Committee Decision, JCD**), der zunächst von den (drei) EFTA/EWR Staaten einhellig beschlossen werden muss. Dieser geht dann in die Beratungen mit der EU-Seite. Wenn substantielle Anpassungen (Änderungen) strittig sind, muss sich hiermit der Rat der EU befassen. Ziel ist stets der Konsens. Art. 93 (2) EWRA: «Der Gemeinsame EWR-Ausschuss fasst die Beschlüsse im Einvernehmen zwischen der Gemeinschaft [heute: EU] einerseits und den **mit einer Stimme** sprechenden EFTA-Staaten andererseits».

Auf diese Weise wurden bereits zur Zeit der Unterzeichnung des EWR-Abkommens (1992) 1875 Rechtsakte auch für die EFTA-Staaten verbindlich. Seitdem wurden bis heute (Stand: Januar 2018): etwa 9500 Akte übernommen, von denen «netto» (nach Wegfall oder Ersatz durch neue Akte) noch etwa 5300 in Kraft sind (Helle 2018).

Auch das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente der EFTA/EWR-Staaten sind in die Struktur des EWR-Abkommens einbezogen. Eine Parallele zum heute üblichen «Mitentscheidungsverfahren» innerhalb der EU besteht indes nicht. Der Gemeinsame **Parlamentarische EWR-Ausschuss** kommt zweimal im Jahr zusammen. Jede Delegation besteht aus zwölf Mitgliedern. Sie haben das Recht, schriftliche und mündliche Anfragen an die Mitglieder des EWR-Rates und des Gemeinsamen EWR-Ausschusses zu richten und ihre Standpunkte in Berichten oder Entschliessungen darzulegen. Tynes (2018: 790f) vermutet hinter der Einrichtung des Parlamentarischen Ausschusses schlicht die Absicht, dem EWR Abkommen eine «aura of more direct democratic participation» zu verleihen; stellt aber fest, dass diese Institution kaum Einfluss auf Entscheidungen hat und von EU-Seite auch geringes Interesse besteht, an Sitzungen teilzunehmen.

Wurde ein EU-Rechtsakt in das EWR-Abkommen integriert, muss er von den EWR/EFTA-Staaten in deren Recht umgesetzt wer-

119 Die Markierung eines EU-Rechtsakts als «EWR-relevant» ist indes weder notwendig noch hinreichend dafür, dass dieser auch ins EWR-Abkommen übernommen wird und damit rechtlich tatsächlich EWR-relevant wird. Frommelt (2017: 146ff) zeigt, dass es (besonders in den Anfangsjahren des EWR) sehr viele Akte gab, die nicht als EWR-relevant markiert waren, aber dennoch übernommen wurden; ebenso gab es (seit 2005 zunehmend viele) Akte, die zwar als EWR-relevant markiert wurden, aber nicht übernommen wurden.

den, wenn und wie das nationale Recht dies erfordert. Dafür kann ein einfacher Regierungsbeschluss ausreichen; oft muss aber auch die Zustimmung der nationalen Parlamente eingeholt werden. Die Umsetzung ist ein formeller Akt des Nachvollzugs; zu diesem Zeitpunkt sind nur Anpassungen rein technischer Art möglich.

Eine ständige Mahnung der EFTA-Überwachungsbehörde, aber auch der EU-Säule, gilt dem «**backlog**» der Rechtsakte, die – teilweise auch nach Jahren – noch nicht in das EWR-Abkommen übernommen oder in nationales Recht inkorporiert wurden. Dabei handelt es sich derzeit um etwa 600 EU-Rechtsakte; über ein Drittel davon im Bereich der Finanzdienstleistungen (EEA Council 2017: 5). Der Bestand an noch nicht umgesetzten Akten ist damit heute in etwa so hoch wie die Anzahl der jährlich dazukommenden Akte (Helle 2018; EFTA Standing Committee 2018).¹²⁰ Der Rat der Europäischen Union (2014: Rn 33) zeigte sich in einer Bestandsaufnahme der Erfahrungen mit dem EWR zwar insgesamt zufrieden, bemängelte aber vor allem den Umstand,

dass «die EWR-EFTA Staaten die Relevanz der EU-Rechtsvorschriften für den EWR in Zweifel ziehen, die durch das Abkommen gebotene Möglichkeit, Anpassungen und Ausnahmen zu beantragen, in hohem Masse nutzen, und bei der Erfüllung verfassungsrechtlicher Anforderungen sowie bei der Umsetzung und Durchsetzung von bereits angenommenen EWR-Rechtsvorschriften in den EWR-EFTA-Staaten Verzögerungen auftreten, zu einer Fragmentierung des Binnenmarkts und dazu beiträgt, dass die Wirtschaftsteilnehmer nicht in gleichem Masse über Rechte und Pflichten verfügen».

Überwachung

Die Umsetzung und Anwendung von EWR-Recht durch die EWR/EFTA-Staaten wird von der EFTA-Überwachungsbehörde (ESA) und

120 Vgl. Frommelt (2018: 47), wonach die Zeit, die es braucht um von einer Entscheidung des Gemeinsamen EWR Ausschusses zu einer Ratifizierung im Parlament zu kommen, in Island üblicherweise am längsten ist und in Liechtenstein am kürzesten. So dauert es durchschnittlich 283 Tage in Island, 185 in Norwegen und 176 in Liechtenstein. Das jährlich aktualisierte ESA Internal Markt Scoreboard bietet detaillierte Zahlen zum «transposition deficit» der drei EWR/EFTA Staaten. <http://www.efta-surv.int/media/scoreboard/Scoreboard-No-40.pdf>

dem EFTA-Gerichtshof überwacht. Die **EFTA Überwachungsbehörde** (vgl. Art. 108 EWRA und EFTA Surveillance Authority 2018) hat folgende Aufgaben:

- Sie stellt sicher, dass die drei EWR/EFTA-Staaten ihren Verpflichtungen im Rahmen des EWR-Abkommens nachkommen.
- Sie zielt darauf ab, die Rechte von Einzelpersonen und Marktteilnehmern zu schützen, deren Rechte durch EWR/EFTA-Staaten oder Unternehmen innerhalb dieser Staaten verletzt wurden (etwa Diskriminierungen, unnötige Handelsbeschränkungen oder rechtswidrige staatliche Beihilfen).
- Sie kann ein Verfahren gegen den betreffenden EWR/EFTA-Staat oder das betreffende Unternehmen vor dem EFTA-Gerichtshof einleiten; sie kann auf eigene Veranlassung oder aufgrund von Beschwerden Ermittlungen durchführen; sie ist befugt, die Rückerstattung rechtswidrig gewährter staatlicher Beihilfen anzuordnen; sie kann Geldbussen für Unternehmen aussprechen und Unternehmenszusammenschlüsse untersagen.
- Sie führt einen Binnenmarktanzeiger (Internal Market Scoreboard), um die Umsetzung der Rechtsvorschriften in den EWR-Staaten verfolgen zu können. Auch führt sie seit Februar 2018 einen Beihilfebericht (State Aid scoreboard¹²¹) für die drei EWR/EFTA Staaten.

Die EFTA Überwachungsbehörde ist somit im Hinblick auf die Überwachung und den Vollzug des EWR-Abkommens mit vergleichbaren Kompetenzen ausgestattet wie die EU Kommission. Es bestehen enge Kontakte und eine enge Zusammenarbeit zwischen beiden.

Der **EFTA-Gerichtshof** dient der richterlichen Überwachung des EWR-Abkommens. Er ist insbesondere zuständig für Klagen wegen eines EWR/EFTA-Staaten betreffenden Überwachungsverfahrens, Rechtsmittel gegen Entscheidungen der EFTA-Überwachungsbehörde in Wettbewerbssachen und Beilegung von Streitigkeiten zwischen EWR/EFTA Staaten (Art. 108 (2) EWRA).¹²² Auch können Gerichte aus EFTA-Staaten den EFTA-Gerichtshof ersuchen, über die Auslegung von EWR-Bestimmungen zu entscheiden (Art. 107 EWRA).

121 S. <http://www.eftasurv.int/media/state-aid/StateAidScoreboard2017.pdf>

122 Freilich hat kein EWR/EFTA-Land ein anderes bisher je vor den EFTA-Gerichtshof gezogen (s. a. Baudenbacher 2014).

Der Grundsatz der homogenen Auslegung des EWR-Abkommens (Art. 105ff EWRA) kommt auch dadurch zum Ausdruck, dass EFTA-Gerichtshof und EuGH eng zusammenarbeiten, und ihre Rechtsauslegung aufeinander abstimmen.

Formalrechtlich hat der EFTA-Gerichtshof aufgrund seiner Bindung an Art. 105ff EWRA der Rechtsauslegung des EuGH zu folgen.¹²³ In der Rechtspraxis ist das Verhältnis nach Einschätzung des langjährigen Präsidenten des EFTA-Gerichtshofs Carl Baudenbacher (2017a) jedoch ein «symbiotisches», das vom «Dialog» lebt. Auch komme es nicht selten vor, dass der EuGH dem Fallrecht des EFTA-Gerichtshofs folgt. So Baudenbacher (2017a):

«In most cases, the EFTA Court has to tackle novel legal questions. The ECJ follows EFTA Court case law, both explicitly and implicitly. The EFTA Court is in fact the only court of general jurisdiction whose jurisprudence is regularly taken into account by the ECJ when interpreting EU law. There have been cases in which the ECJ initially did not follow the EFTA Court, but in later cases put itself in line (taxation of outbound dividends, state gambling monopolies, the legal nature of a website).»¹²⁴

In der Zeit zwischen 1994 und 2017 hatte der EFTA-Gerichtshof 299 Fälle zu behandeln; davon waren 42 % «advisory opinions». Der jährliche Durchschnitt an Fällen hat sich in den letzten Jahren zwar erhöht, ist mit etwa 23 aber recht bescheiden (Selvik 2018).¹²⁵

Zur **Streitbeilegung** über die Auslegung oder Anwendung des EWR Abkommens stellt **Art. 111 EWRA** verschiedene Verfahren zur Verfügung. Vor allem sollen Streitfälle im Gemeinsamen EWR-Ausschuss beraten und gelöst werden (Art. 111 (2) EWRA).¹²⁶ Formell ist

123 Vgl. Baudenbacher (2009: 1): «the drafters of the EEA Agreement formulated homogeneity rules which essentially bind the EFTA court to follow relevant ECJ case law».

124 S. a. Baudenbacher (2017b: 351): «Der EuGH, seine Generalanwälte und das Gericht der EU haben sich über 200 Mal auf die Rechtsprechung des EFTA-Gerichtshofs bezogen».

125 Im Vergleich dazu hat der EuGH jährlich jeweils etwa 700 Verfahren anhängig gemacht oder abgeschlossen (vgl. Curia: https://curia.europa.eu/jcms/jcms/P_80908/)

126 Diese Anrufung kann jeder EWR/EFTA Staat tätigen; es ist hier nicht notwendig, «mit einer Stimme zu sprechen» (Fredriksen 2018b: 870); daneben können auch EU-Kommission und EFTA-Überwachungsbehörde die Streitbeilegung nach Art. 111 EWRA beantragen (s. Art. 109 (5) EWRA).

dieser Weg bisher erst zwei Mal beschritten worden – jeweils von Liechtenstein und mit dem Ergebnis pragmatischer Lösungen.¹²⁷ Geht es um die Auslegung von EWRA Bestimmungen, die in ihrem wesentlichen Gehalt mit EU-Recht identisch sind, können EWRA Vertragsparteien die Sache vom EuGH klären lassen (Art. 111 (3) EWRA). Dieser Fall ist bisher noch nie eingetreten (Fredriksen 2018: 875). Im Falle einer weiteren Eskalation von Streitigkeiten verweist Art. 111 (3) auf die Artikel 102 und 112 EWRA.

Art. 102 EWRA definiert das Vorgehen, wenn sich bei der Annahme einer Rechtsvorschrift «ein ernstes Problem ergibt» (Art. 102 (3) EWRA) und im EWR-Ausschuss kein Beschluss im Einvernehmen gefasst werden kann. Eine Lösungsmöglichkeit wäre die «Anerkennung der Gleichwertigkeit der Rechtsvorschriften» (Art. 102 (4) EWRA), was aber bisher wohl noch nie genutzt wurde (Dystland et al. 2018: 815). Bisher erreichten nur zwei Fälle diese kritische Phase, nachdem lange keine Einigung erzielt wurde.¹²⁸ Am Ende wurden zwar die Fristen der Streitbeilegung überzogen, aber doch eine Einigung erzielt. Das dürfte vor allem daran liegen, dass alle Seiten versuchten, die «nukleare Option» (Pelkmans/Böhler 2013: 2) zu vermeiden.

Die besteht hierin: Bleibt es nach Fristen und Konsultationen dabei, dass kein Beschluss gefasst werden kann, so «gelten dessen von den neuen Vorschriften berührten Teile ... als vorläufig ausser Kraft gesetzt» (Art. 102 (5) EWRA). Diese Art von «**Guillotine-Klausel**» (Dystland et al 2018: 816) ist zwar wiederum mit Verhältnismässigkeitsgeboten versehen (vor allem Art. 102 (6) EWRA, wonach geltende Rechte und Pflichten von Privatpersonen unberührt bleiben sollen). Die «Suspension» ganzer Pakete von Marktzutrittsrechten (etwa Anhang IX zu Finanzdienstleistungen) könnte aber vor allem für EWR/EFTA Staaten wie Liechtenstein mit schweren rechtlichen und ökonomischen Konsequenzen einhergehen (ebd.: 817ff).

127 Vgl. Fredriksen (2018b: 871): 2001 ging es um den Fall der Einrichtung einer Maut, deren Vereinbarkeit mit der Eurovignetten Richtlinie umstritten war. Dieser Streit wurde gelöst, nachdem die Verordnung revidiert wurde. 2002 ging es um die in Liechtenstein und der Schweiz simultane und parallele Marktfähigkeit und Zertifizierung medizinischer Produkte. Auch dieser Streit wurde beigelegt.

128 Vgl. Dystland et al. (2018b: 818). Es ging um die zweite «Richtlinie zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche» (2001/97/EC) und die Richtlinie zur Unionsbürgerschaft (2004/38/EC).

Art. 112 EWRA regelt einseitige «Schutzmassnahmen», die eine Vertragspartei ergreifen kann, wenn anhaltende «ernstliche wirtschaftliche, gesellschaftliche oder sektorale Schwierigkeiten» auftreten (hierzu: Fredriksen 2018). Derzeit hat nur eine solche Massnahme Bestand: die Regelung Liechtensteins zur Begrenzung der Freizügigkeit.

Diese Regelung, aber auch andere Beispiele der Konfliktlösung bzw. -vermeidung im EWR, sollen im Folgenden kurz skizziert werden. Die drei Beispiele sollen zeigen, wie im EWR Konflikte entstehen, rechtlich und politisch gelöst oder auch auf die lange Bank geschoben werden (können).

Liechtenstein: Sonderlösung für Zuwanderung

Schon bei den Verhandlungen über das EWR-Abkommen gelang es der Regierung Liechtensteins, in Protokoll 15 des Abkommens eine Zusage zu erhalten, zunächst bis Ende 1997 die Zuwanderung ins Land quantitativ begrenzen zu dürfen (Frommelt 2016: 5ff). 1995 erklärte der EWR-Rat, bei einer Nachprüfung der vorübergehenden Ausnahme die besondere Situation des Landes zu berücksichtigen, so etwa das «sehr kleine bewohnbare Gebiet ländlichen Charakters», der «ungewöhnlich hohe Anteil ausländischer Gebietsansässiger und Beschäftigter» und «das vitale Interesse Liechtensteins an der Erhaltung seiner nationalen Identität» und deutete an, dass dies auch eine Massnahme nach **Art. 112 EWRA** rechtfertigen könne (EWR Ratsentscheidung 1/1995). Derart politisch abgesichert, nahm Liechtenstein Ende 1997 die Schutzklausel in Anspruch. Über die Details einer Sonderlösung wurde bis Ende 1999 verhandelt, die im Beschluss des Gemeinsamen EWR-Ausschusses als sektorale Anpassung festgelegt wurden, die zunächst bis 2006 Bestand haben sollte. Durch Aufnahme in den Anhang (anstelle einer Änderung von Protokoll 15) wurde eine langwierige Ratifizierung durch jedes EWR Mitgliedsland vermieden (Frommelt / Gstöhl 2011: 36).

Konkret wurde ein Nettoanstieg an in Liechtenstein wohnhaften Personen festgelegt, der in der Praxis bedeutet, dass das Land jährlich mindestens 56 Aufenthaltsgenehmigungen an erwerbstätige und 16 Aufenthaltsbewilligungen an nicht-erwerbstätige EWR-Staatsangehörige erteilen muss (Frommelt 2016: 4). Die Hälfte davon wird aus dem Pool der Bewerber per Los ermittelt, um Diskriminierung und Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden. Auch ist der Familiennach-

zug für Angehörige von EWR-Bürgern mit Aufenthaltsgenehmigung voll gewährleistet.¹²⁹

Die EU-Erweiterung machte erneute Verhandlungen zur Freizügigkeit innerhalb des EWR notwendig. Bei der Gelegenheit erreichte Liechtenstein eine Konsolidierung der Sonderlösung noch vor Ablauf der zweiten Übergangsfrist. Nunmehr verlängert sich die Ausnahmeregelung automatisch, sofern nicht alle Vertragsparteien diese kündigen oder ändern wollen. Liechtenstein hat somit faktisch ein Vetorecht (Schafhauser 2007).

Die Sonderlösung für Liechtenstein bezüglich der Zuwanderung ist ein Beispiel für «differenzierte Integration» selbst im Kernbereich der Grundfreiheiten und der Homogenitätsgebote von Art. 28ff EWRA. Sie kann indes, wie Frommelt (2016: 8) zu Recht feststellt, «kein Vorbild für eine universell anwendbare Beschränkung der Zuwanderung» sein (wie es einige EWR-Brexit Anhänger gerne hätten, s. Teil 8.1). Schliesslich können EWR-Staatsbürger in Liechtenstein ihr Recht auf Arbeitnehmerfreizügigkeit als Zupendler aus der unmittelbaren Nachbarschaft wahrnehmen, ohne im Land auch wohnen zu müssen. Dies wäre gerade in Grossbritannien deutlich anders. Die Ausnahme Liechtensteins von den Prinzipien der Homogenität und Reziprozität (Liechtensteiner geniessen volle Freizügigkeit im EWR) ist inhaltlich gut begründet, vom EWR-Rat akzeptiert und hat kaum Auswirkungen auf die Funktionsfähigkeit des EU-Binnenmarktes. Dies sind die Vorteile des Kleinstaats.

Auch ist diese Sonderlösung nicht ganz einzigartig in Europa. So darf etwa Dänemark die **Kapitalverkehrsfreiheit** beim Erwerb von Ferienhäusern von EU/EWR-Ausländern einschränken¹³⁰ – dies war ein wichtiges Argument bei der dänischen Abstimmung zum Maastricht-Vertrag und wurde so in einem entsprechenden Vertragsprotokoll seitens der EU akzeptiert. Und bei der **Dienstleistungsfreiheit** sind, wie in Teil 3.5 skizziert, Homogenität, Diskriminierungsfreiheit oder Re-

129 Der Familiennachzug macht einen grossen Teil der Zuwanderung aus. 2015 erhielten 352 EWR Bürger Aufenthaltsgenehmigungen; 228 davon auf dem Weg des Familiennachzugs; auf Druck der liechtensteinischen Wirtschaft wurden die Quoten für Aufenthaltsgenehmigungen 2011 um 15 % erhöht (Stiftung Zukunft.li 2016: 17ff).

130 Vgl. <https://www.rechtdaenisch.de/privatpersonen/ferienhauskauf-auslaender/>; Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 29. 8. 2017 («Dänemarks Ferienhäuser: Ende der Abschottung?»).

ziprozität noch weniger gewährleistet – was indes die entsprechenden Richtlinien auch nicht strikt und konsequent erfordern. Hier scheute die EU sowohl vor einer Harmonisierung (etwa von Berufsqualifikationen) als auch einer Anwendung des (beim Warenverkehr noch recht gebräuchlichen) Prinzips der gegenseitigen Anerkennung zurück, sodass durchaus oft Dienstleister eines Landes Freiheiten in anderen EU/EWR-Staaten geniessen, die ihre Kollegen bzw. Mitbewerber aus diesen Ländern in ihren Ländern nicht in Anspruch nehmen können.

An dieser Stelle seien noch zwei weitere Fälle mit Bezug auf die beiden anderen EWR/EFTA-Länder kurz skizziert, die oft von Befürwortern eines «weichen» Brexit als Belege dafür genommen werden, dass sich nationale Interessen durchaus auch bei (vorübergehender) EWR-Mitgliedschaft erfolgreich verteidigen liessen.¹³¹ Die Dinge sind indes nicht so einfach.

Island: der Fall Icesave¹³²

Icesave, eine Tochter der grössten Isländischen Bank Landsbanki, hat in Grossbritannien und den Niederlanden sehr erfolgreich hochverzinsliche Sparkonten und Obligationen verkauft. In Folge der Finanzkrise kam es zu einem «bank-run» und die Bank musste, wie nahezu alle führenden Banken des Landes, im Oktober 2008 Insolvenz anmelden. Gemäss EU-Richtlinie 94/19/EG hatte jede Bank eine Einlagensicherung von 20000 Euro zu garantieren. Der (im Rahmen der Richtlinie rechtmässig hinterlegte) isländische Einlagensicherungsfonds reichte indes angesichts des nahezu kompletten Zusammenbruchs der isländischen Banken bei weitem nicht aus, um sämtliche Ansprüche auch ausländischer Gläubiger abzugelten. Die isländische Finanzverwaltung gliederte sodann den isländischen Teil der Landsbanki in eine neue Gesellschaft aus, deren (inländische) Guthaben weiter zugänglich waren und staatlich garantiert wurden; der Rest (Icesave mit seinen ausländischen Kunden) verblieb als «bad bank», deren Kunden nur das Minimum der Garantiesumme abheben konnten. Als Folge kam es zu harten Streitigkeiten mit den Regierun-

131 Vgl. Smith (2016: 10); Leave Alliance (2016: 70ff); North (2013: 44f).

132 Vgl. hierzu Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 11.2.2014 («Britten und Niederländer wollen weitre Milliarden von Island»); Guardian vom 13.1.2016 («Britain has been fully reimbursed for Icesave bank collapse»).

gen von Grossbritannien und den Niederlanden, welche die Kontoinhaber aus ihren Ländern zunächst selbst entschädigten und nun 3,5 Milliarden Euro von Island (zurück) forderten.¹³³

Der Fall landete im Dezember 2011 beim EFTA Gerichtshof. Die EFTA-Überwachungsbehörde machte geltend, dass Island die (1999 in isländisches Recht überführte) EU-Richtlinie zur Einlagensicherung nicht einhielte und gegen das Diskriminierungsverbot nach Art. 4 EWRA verstosse. Der Gerichtshof (Entscheidung E-16/11) entschied dagegen im Januar 2013, dass angesichts der besonderen Umstände des Bankenzusammenbruchs in Island die EU-Richtlinie schlicht nicht eingehalten werden konnte¹³⁴ und Island bei der Nutzung der Mittel der Einlagensicherung (EWR-) Ausländer nicht gegen eigene Bürger diskriminiere. Der juristische Kommentar von Falch (2018: 205f) vermutet, dass sich der EFTA-Gerichtshof eng an die Umsetzung der Einlagerichtlinie als Klagegrund der EFTA-Überwachungsbehörde gehalten und insoweit richtig entschieden habe. Eine Klage über die diskriminierende Wirkung der Teilung der Landsbanki hätte hingegen eine Verurteilung aufgrund von Art. 4 EWRA wahrscheinlicher gemacht.

Rechtlich ist die «Icesave-Saga» sicher nach wie vor ein brisanter Fall; ökonomisch und politisch ist er inzwischen freilich weitgehend erledigt. Noch während der Verhandlungen des EFTA-Gerichtshofs hat das isländische Verfassungsgericht verfügt, dass durch Liquidation von Vermögen der Landsbanki die notwendigen Rückzahlungen

133 Grossbritannien nutzte sogar seine Anti-Terror-Gesetze, um isländische Guthaben zu konfiszieren. Ende 2009 akzeptierte die Isländische Regierung die Rückzahlung in Höhe von 3,5 Milliarden Euro mitsamt einem Zinssatz von 5.5 %. Der Staatspräsident legte indes ein Veto ein; es kam zu einem Referendum im März 2010, bei dem sich über 90 % der Isländer gegen das «Icesave Gesetz» aussprachen (bei einer Einwohnerzahl von 334 000 ergeben 3,5 Milliarden eine pro-Kopf Belastung von über 10 000 Euro). Weitere Verhandlungen ergaben eine Verlängerung der Rückzahlperiode und Verkürzung des Zinssatzes. Erneut kam es im April 2011 zu einer Volksabstimmung, die auch diese Vereinbarung (mit 58 %) ablehnte. Vgl. Reuters 9. 4. 2011 («What is the Icesave dispute all about?»).

134 Dies entspricht der Stellungnahme Liechtensteins in dem Verfahren (EFTA-Court E-16/11, Rn. 110): «the Directive was intended to deal with the failure of individual banks; not with the collapse of an entire banking system. Liechtenstein contends that it was not envisaged that a general and automatic State responsibility covering the costs of the failure of the whole banking system would arise from the Directive».

an UK und die Niederlande aufzubringen seien. Dies ist bis Anfang 2016 geschehen, nachdem Island eine bemerkenswerte wirtschaftliche Erholung erlebte.

Während die «Icesave-Saga» um die Anwendung der Eigenlagensicherungsrichtlinie (sowie zumindest indirekt das primärrechtliche Prinzip der Nichtdiskriminierung nach Art. 4 EWRA) nach dramatischen ökonomischen und politischen acht Jahren rechtlich, aber vor allem politisch gelöst wurde, erzählt die Saga der Umsetzung der «Postdienstleistungsrichtlinie» (und damit der Art. 36ff EWRA) eine nunmehr über zehn Jahre andauernde Geschichte des «backlog».

Norwegen: der Fall der Postdienstleistungsrichtlinie¹³⁵

Im Februar 2008 wurde die «Richtlinie im Hinblick auf die Vollendung des Binnenmarktes der Postdienste der Gemeinschaft» (2008/6/EG) beschlossen. Das Monopol der Zustellung von Briefen unter 50 Gramm soll damit fallen; diese Dienstleistung soll ausgeschrieben werden. Dies führte 2011 innerhalb der Norwegischen Arbeiterpartei zu einem Aufstand gegen die eigene Regierung, die daraufhin die Umsetzung der Richtlinie offiziell ablehnte. In der Folge – aber auch generell aus Frustration über die allzu zögerliche Umsetzung von EU/EWR- Rechtsakten – kam es seitens der EU zu Drohungen mit Gegenmassnahmen, die vom Ausschluss aus der EU-roaming Kooperation über die Aussetzung relevanter Kapitel des EWRA nach Art. 102 (5) bis hin zur Forderung eines EVP-Abgeordneten, Norwegen aus dem EWR zu werfen, reichten (Euractiv 2013). Nach einem Regierungswechsel gab die norwegische Regierung 2013 ihren Widerstand gegen die Übernahme die Richtlinie ins EWR Abkommen offiziell auf, nunmehr hing es indes am isländischen Parlament.¹³⁶ Nach Auskunft des EFTA-Sekretariats ist die Richtlinie vom Februar 2008 in der EU seit Januar 2011 in Kraft; in den EWR/EFTA-Staaten aber noch immer «under scrutiny» (vgl. <http://www.efta.int/eea-lex/32008L0006>; Stand: September 2018).

135 Vgl. Euractiv (2013); North (2013: 44f).

136 Vgl. EAA Joint Committee Annual Report 2013 (Ref. 1128422), Rn. 21.

7.2 Eine kurze Geschichte des EWR

Die Entstehungsgeschichte von EFTA und EWR ist in vielerlei Hinsicht aufschlussreich. Sie zeigt, wie offen europäische Integration nach Tiefe und Weite von Anfang an war, aber auch welche komplexen Abwägungen von Interessen den Prozess der Integration begleiteten.

Bei ihrer Gründung 1960 galt die EFTA als Alternative, wenn nicht gar Gegenmodell zu den damaligen Europäischen Gemeinschaften, die 1957 mit den Römischen Verträgen gegründet wurden.¹³⁷ Die EFTA verstand sich bewusst als **intergouvernementale Kooperation souveräner Staaten**, die vor allem den Freihandel nach innen und ausen (zwischen allen OEEC [später OECD] Staaten Westeuropas sowie global im Rahmen des GATT) fördern wollte. Supranationale Behörden und weitreichende gemeinsame Politiken, wie sie die EG eingeführt hat, lehnte man ab. Die Gründe hierfür waren vielseitig und je nach Ländern bzw. politischer Ausrichtung der jeweiligen Regierung unterschiedlich (s. u.).

Teils war es eine wirtschaftsliberale Präferenz für möglichst umfassenden Freihandel anstelle einer «Festung Europa» mit hohen Ausenzöllen und für liberale Wirtschaftspolitik anstelle einer «planification» nach französischem Vorbild;¹³⁸ teils waren es Vorbehalte aufgrund politischer Neutralitätsverpflichtungen; teils der Wille, vor allem im Bereich Landwirtschaft und Fischerei, aber auch Steuern und Sozialsysteme, die politische Handlungsfähigkeit zu bewahren.

Die Verträge zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG), Atomgemeinschaft (EURATOM) und Gemeinschaft Kohle und Stahl EGKS (die schon seit 1952 bestand) unterzeichneten 1957 sechs Länder (Belgien, Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Italien, Luxemburg, Niederlande). Die sieben Gründungsmitglieder der EFTA

137 Dies ist die gängige Darstellung. Blankart (2000: 5) differenziert: «right from the beginnings EFTA was conceived as a pragmatic solution with two aims: to facilitate the accession to the Community for some Member States that were politically ready to do so, and to provide a bridge-building instrument to the Community that would have the character of a general solution for the remaining ones.»

138 Dies war auch die Präferenz des deutschen Wirtschaftsministers Ludwig Erhard – im Gegensatz zu Kanzler Konrad Adenauer; s. Erhard (1962); Horstmann (2015); Wohlgemuth (2008b).

waren 1960 Dänemark, Norwegen, Österreich, Portugal, Schweden, die Schweiz und das Vereinigte Königreich. Anfangs konnte der «EFTA-Club» noch leicht wachsen: es folgten Finnland (assoziiertes Mitglied 1961, Vollmitglied 1986), Island (1970) und Liechtenstein (1991 – zuvor vertreten durch die Schweiz¹³⁹). Der Beitritt von Dänemark und dem Vereinigten Königreich (1973) zur EG bedeutete indes auch deren Austritt aus der EFTA, die damit erheblich an (Gegen-) Gewicht verlor. Gleichzeitig engagierte sich Grossbritannien nun auf EWG-Seite für das alte EFTA Ziel eines «pragmatischen Bilateralismus» und forcierte eine Reihe von Handelsabkommen zwischen EWG und EFTA Staaten, sodass zwischen beiden 1977 die grösste Freihandelszone der Welt für gewerbliche und industrielle Produkte entstehen konnte.

Die Errichtung eines gemeinsamen, multilateral vereinbarten «dynamischen Wirtschaftsraums» wurde erstmals auf einer gemeinsamen Ministersitzung von EWG und EFTA 1984 in Luxemburg erwogen und 1989 von Kommissionspräsident Jaques Delors als konkretes Angebot einer «**neuen, strukturierteren Partnerschaft**» präzisiert.¹⁴⁰ Inzwischen hatte die EU mit der Einheitlichen Europäischen Akte (1987) das Ziel der «Vollendung» des europäischen Binnenmarktes bis Ende 1992 nicht nur deklamiert, sondern institutionell erheblich gestärkt, vor allem durch Einführung von Mehrheitsbeschlüssen. Schliesslich wurde am 7. Februar 1992 der Vertrag von Maastricht unterzeichnet (er trat am 1. November 1993 in Kraft) und nur kurz darauf, am 2. Mai 1992, das EWR Abkommen, das zum 1. Januar 1994 in Kraft trat. Damit wurde vor allem der Binnenmarkt über die damals zwölf Mitglieder der sich seit dem Maastricht Vertrag Europäische Union (EU) nennenden Gemeinschaft hinaus erweitert: ursprünglich geplant auf die damals noch sieben EFTA Mitglieder, die das Abkommen auch unterzeichneten. Nachdem die Schweiz im Referendum vom 6. 12. 1992 den Beitritt zum EWR abgelehnt hat nach und dem «Übertritt» von Finnland, Österreich und Schweden, die 1995 der EU beigetreten sind, sind

139 Die Zollsenkungen des EFTA Abkommens galten von Anfang an auch für Liechtenstein aufgrund der Zollunion mit der Schweiz.

140 Vgl. Europäisches Parlament (1998): «Die Befürchtungen der EFTA-Mitgliedstaaten, wirtschaftlich an den Rand gedrängt zu werden und das Zögern der EU, vor der Schaffung des anstehenden Binnenmarkts neue Mitglieder aufzunehmen, veranlassten den damaligen Präsidenten der EU-Kommission, Jacques Delors, 1989 eine neue Form der Partnerschaft vorzuschlagen».

auf der EFTA-Seite des EWR-Abkommens nur mehr drei Staaten vertreten: Island, Liechtenstein und Norwegen (s. Tabelle 6).

Heute zählen somit 31 Staaten zum EWR: die 28 EU-Mitgliedstaaten und die genannten drei (von vier) EFTA-Mitglieder. Der EWR-Club ist insgesamt gewachsen auf einen Wirtschaftsraum mit über 515 Millionen Verbrauchern¹⁴¹ – sein **Wachstum verdankt sich jedoch allein der Erweiterung der EU**, während der EFTA-Anteil deutlich zurück gegangen ist.

141 Eurostat Pressemitteilung vom 8. Juli 2016, Ref. 3-08072016-AP

	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 ¹⁴²
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

Tabelle 6: Zusammensetzung von EFTA, EWG/EU und EWR. Eigene Darstellung¹⁴³

Aus politökonomischer Sicht stellt sich damit die Frage: weshalb geschah die Integration und Erweiterung des EWR ausschliesslich auf dem Weg des «Übertritts» von der EFTA zur EWG bzw. EU oder des

142 Da Österreich, Finnland und Schweden zum 1.1. 1995 von der EFTA zur EU übertraten und 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.

143 Länder-Codes: Österreich (AT), Belgien (BE), Bulgarien (BG), Schweiz (CH), Zypern (CY), Tschechische Republik (CZ), Deutschland (DE), Dänemark (DK), Estland (EE), Griechenland (EL), Spanien (ES), Finnland (FI), Frankreich (FR), Kroatien (HR), Ungarn (HU), Irland (IE), Island (IS), Italien (IT), Liechtenstein (LI), Litauen (LT), Luxemburg (LU), Lettland (LV), Malta (MT), Niederlande (NL), Norwegen (NO), Polen (PL), Portugal (PT), Rumänien (RO), Schweden (SE), Slowenien (SI), Slowakei (SK), Vereinigtes Königreich (UK).

Beitritts zur EU und nicht zur EFTA? Und weshalb treten die verbleibenden EFTA Mitglieder nicht auch der EU bei? Die politischen und ökonomischen Gründe hierfür dürften überaus komplex sein und deutlich nach landes- und zeitspezifischen Besonderheiten variieren. Es können an dieser Stelle auch nur möglicherweise typische Faktoren kurz für einige Länder skizziert werden.

Grossbritannien (und Norwegen)1973:¹⁴⁴

Die erste Erweiterung der EG wurde 1973 vollzogen und umfasste neben Irland die beiden EFTA Gründungsmitglieder Grossbritannien und Dänemark. Grossbritannien hatte sich bereits 1963 und 1967 um EG-Mitgliedschaft beworben, was jedoch vom französischen Präsidenten Charles de Gaulle abgelehnt wurde, der Europa unter französischer Führung als dritte Macht zwischen den USA und dem Ostblock positionieren wollte.¹⁴⁵ Grossbritanniens starke transatlantische Bindung passte nicht in diese Konzeption. Von den drei Römischen Verträgen wiederum war für die Briten nur die EWG von Interesse. Der EGKS wäre für die damals noch bedeutende Kohle- und Stahlindustrie Grossbritanniens zu restriktiv und planwirtschaftlich gewesen, und Euratom hätte bedeuten können, Geheimnisse mit weniger entwickelten Atommächten zu teilen (Nugent 2017: 58). Die EWG hingegen erwies sich schon in den 1960er Jahren als weitaus dynamischer als die Volkswirtschaft des Vereinigten Königreichs. Vor allem die britischen Konservativen erhofften sich durch den EWG-Beitritt eine Modernisierung der britischen Wirtschaft, da dem Land «das Wasser fast schon am Hals stand».¹⁴⁶ Da gleichzeitig die Labour Partei, die 1974 die Regierung übernahm, in der Frage des EG-Beitritts tief gespalten war, kam es hierüber im Juni 1975 zum ersten nationalen **Referendum** der britischen Geschichte. Mit 67 Prozent lag das Lager der EG-Befürworter am Ende klar vorn.

144 Grundsätzlich hierzu: Geddes (2013); Gowland et al (2010).

145 Auch ein Beitrittsgesuch von Norwegen scheiterte 1962 am französischen Veto.

146 Schmid (2016: 97) und weiter: «In dem Sinne war der Beitritt keine souveräne Entscheidung – und verletzte daher, bis heute anhaltend, das nationale Selbstwertgefühl. Die EU-Mitgliedschaft steht in den Augen der Briten nicht für eine Stärke, sondern eine Schwäche des Landes.»

Noch in seiner Bloomberg Rede zur Ankündigung des «Brexit-Referendums» machte der damalige Premierminister David Cameron (2013) klar, worum es den Briten in den 1970er Jahren vorrangig ging und warum Vielen die spätere Integration der EU zu weit ging:

«Our participation in the single market, and our ability to help set its rules is the principal reason for our membership of the EU ... People feel that the EU is heading in a direction that they never signed up to. They resent the interference in our national life by what they see as unnecessary rules and regulation ... many ask «why can't we just have what we voted to join – a common market?»».

Die Frage ist nun, ob man nach einem Austritt aus der EU wirklich sehr viel weniger Regulierung haben – und doch den Zugang zum gemeinsamen Markt weitgehend erhalten kann (Teil 6.3 und 7.4).

Gleichzeitig mit Grossbritannien hat **Norwegen** als EFTA-Mitglied den Beitritt zur EG verhandelt. Der von der Regierung ausgehandelte Beitrittsvertrag wurde jedoch in einem Referendum 1972 abgelehnt. Die Gründe dürften noch heute gelten: Angst vor dem Verlust an nationaler Souveränität, vor allem in den Bereichen der Agrar- und Fischereipolitik (s. u. und Frisvold 2017).

Portugal 1986:

Portugal wechselte 1986 von der EFTA zur EG; zeitgleich trat Spanien bei. Auch wenn zu der Zeit eine demokratische Verfassung noch nicht zu den EU-rechtlichen Beitrittsbedingungen gehörte, hat die Demokratisierung sowie der Wille zur wirtschaftlichen Öffnung der Länder in der Mitte 1970er Jahren den Beitritt doch aus Sicht der EG erst ermöglicht (Nugent 2017: 60). Während aus EG-Sicht der hohe Anteil an Landwirtschaft und Fischerei, sowie die Niedriglohnkonkurrenz mobiler Arbeitnehmer aus diesen Ländern eher als problematisch angesehen wurde, sahen Portugal und Spanien in der EWG vor allem Chancen der wirtschaftlichen Modernisierung und Entwicklung.¹⁴⁷ Beide Seiten betonten zudem die geopolitischen Vorteile in der Unterstützung de-

147 Hinzu kam, dass mit Zugriff auf den Agrarfonds EAGF, den Sozialfonds ESF und den Regionalfonds ERDF eine deutliche Nettoempfängerposition von Transferleistungen in Aussicht stand (s. Europäische Kommission 2008, Kap. 2).

mokratischer und rechtsstaatlicher Stabilität sowie in der Stärkung der NATO. Dem kam die umfassendere, politisch stärker integrierte EU mehr entgegen als die reine Freihandelsassoziation EFTA.

Österreich, Finnland, Schweden (und Norwegen) 1995:

Die auch als «EFTA-Erweiterung» der EU bezeichnete dritte Beitrittswelle hängt vor allem mit drei Ereignissen zusammen: (a) dem Zusammenbruch des kommunistischen Ostens, (b) dem Binnenmarktprogramm der EU und (c) der Gründung des EWR. 1992 begannen Österreich, Finnland und Schweden (sowie 1993 auch erneut Norwegen) förmliche Beitrittsverhandlungen mit der EU. Das Ende des kalten Krieges bedeutete für diese Länder auch, dass die Ansprüche an ihre Neutralitätspolitik geringer wurden und ein Beitritt zur EU nicht mehr als zu starke Westbindung angesehen werden konnte.¹⁴⁸

Gleichzeitig gewann der Plan, den EU-Binnenmarkt bis 1992 zu vollenden immer mehr an Dynamik und institutioneller Konkretisierung – nicht zuletzt unter kräftiger Unterstützung des ehemaligen EFTA Gründungsmitglieds Grossbritannien unter Führung von Margaret Thatcher (Geddes 2013). Der Binnenmarkt der nunmehr 12 EU-Staaten erwies sich als attraktiver als die Freihandelszone der nunmehr 7 EFTA Mitglieder – zumal diese sich zunehmend an die Handelsregeln (z. B. Produktstandards) der EU anpassen mussten, um nichttarifäre Handelsbarrieren zu überwinden, ohne jedoch an der Formulierung der Regeln direkt beteiligt zu sein. Dieser Umstand wurde durch das EWR-Abkommen 1992 zum einen rechtlich dokumentiert, zugleich durch die strukturierten Verfahren der Zwei-Säulen-Architektur (s. o.) relativiert.

148 Zwar ist die EU kein Militärbündnis, doch umfasst sie seit dem Vertrag von Maastricht auch die intergouvernementale Säule der Gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik GASP, mit der auch bestimmte Solidaritäts- und Beistandspflichten verknüpft sind (Art. 24 und 42 (7) EUV).

Jedenfalls überwogen für die Regierungen von Österreich, Finnland und Schweden die Vorteile einer EU-Mitgliedschaft die eines Verbleibs in der EFTA – selbst oder gerade unter Bedingungen des EWR Abkommens.¹⁴⁹

Das gleiche galt zumindest auf Regierungsseite auch für **Norwegen** und die Schweiz. Wie schon 1972, so wäre Norwegen auch 1995 von der EFTA- auf die EU-Seite gewechselt, wenn nicht ein Referendum den EU-Beitritt verhindert hätte.¹⁵⁰ Zu den Gründen gehörten wohl erneut Fragen der besonderen Wirtschaftsstruktur des Landes (Fischerei, aber auch erträgliche Ölvorkommen) und der Vorteil des Zugangs zum EU-Binnenmarkt durch den EWR, ohne der EU-Agrar- und Fischereipolitik unterworfen zu sein (Archer 2005; Nugent 2017: 62). Die aktuelle Norwegische Regierung zeigt sich in ihrem Strategiepapier (Norwegian Ministry of Foreign Affairs 2018: 3) sehr zufrieden mit dem EWR: «Under die EEA Agreement, Norwegian citizens have opportunities they could not have dreamed of in the past, when Norway only had a classic trade agreement with the EU». ¹⁵¹ Der Fall der Schweiz wird unten gesondert betrachtet.

Osterweiterung 2004 folgende:

Der Drang der Länder Mittel- und Osteuropas nach dem Ende der sozialistischen Planwirtschaft und des kalten Kriegs in ein etabliertes wirtschaftliches und politisches europäisches Integrationsgebilde war schon in der frühen 1990er Jahren überdeutlich. Und er galt der vollen EU-Mitgliedschaft anstelle eines EFTA / EWR Beitritts. Eine zeitweilig diskutierte Funktion des EWR als «Warteraum» für die schrittweise Heranführung mittel-osteuropäischer Länder an die EU-Mitglied-

149 In allen drei Staaten entschieden sich auch die Bürger 1994 in Volksabstimmungen für den EU-Beitritt. In Österreich stimmten am 12. Juni 66,6 % dafür, in Finnland am 16. Oktober 56,9 % und in Schweden am 13. November 52,3 %.

150 Am 28. November 1994 lehnten 52,2 % der abstimmenden Norweger den EU-Beitritt ab.

151 Eine Umfrage im Jahr 2012 ergab, dass für 65 Prozent der Norweger der EWR «eine gute Sache» für das Land sei (Frommelt 2017: 23). Dagegen besteht in Norwegen (wie in Liechtenstein und Island) nur sehr geringe Zustimmung für einen EU-Beitritt (ebd.: 22).

schaft wurde bald verworfen.¹⁵² Wie ein Thesenpapier des Europäischen Parlaments (1998) feststellt, hatten nicht zuletzt die bereits laufenden EU-Beitrittsgesuche von Österreich, Schweden und Finnland eine Signalwirkung: «Die Tatsache, dass die meisten der EFTA-Mitgliedstaaten sich letztendlich trotz aller Vorteile der EWR-Regelung um die Mitgliedschaft in der EU bewarben, war auch für die assoziierten Länder Mittel- und Osteuropas ein deutliches Signal».

Aus Sicht der Beitrittskandidaten bot die EU darüber hinaus Vorteile, die der EWR nicht im Angebot hat: (a) eine weitreichende politische Integration einschliesslich der Gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik. Neben der «hard power» der NATO-Mitgliedschaft bot die EU «soft power» Ressourcen, die den Nachbarn des russischen Einflussbereichs ebenso wichtig waren (Nugent 2017: 65); (b) eine volle wirtschaftliche Integration einschliesslich des Zugangs zu Mitteln des Agrarfonds, Sozialfonds und der Regional- und Strukturfonds (Gateva 2015). Zudem stellte die EU schon vor dem Beitritt eine Reihe milliardenschwerer «Heranführungshilfen» zur Verfügung.¹⁵³

Die Schweiz

In der Schweiz sollte das Volk im Dezember 1992 über den EWR-Vertrag entscheiden. Noch bevor es zum Votum kam, reichte die Bundesregierung der Schweiz im Mai 1992 überraschend ein offizielles Beitritts-gesuch zur EG ein. Im **EWR-Referendum** entschied sich das Volk im Dezember mit knapper Stimmenmehrheit (50,3 %) – aber klarer Ständemehrheit – gegen den EWR-Vertrag. Hauptgründe dafür waren u. a. die Angst vor dem Verlust an Neutralität und Souveränität des Landes vor

152 Allein Slowenien hatte sich in den frühen 1990er Jahren um eine EFTA Mitgliedschaft bemüht (Blankart 2000: 6), gab sich aber 1995 mit einem Freihandelsabkommen zufrieden. Nach Blankart (ebd.) war es ein «Kartell» der EFTA Aussenminister, das sich weiteren EFTA-Beitritten verweigerte.

153 Vgl. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?uri=LEGISSUM:e50017>: «Im Zeitraum 2000 bis 2003 stellte die Europäische Kommission 13,2 Mrd. EUR für die Heranführungshilfe bereit. Für den Zeitraum 2004 bis 2006 belief sich die Unterstützung auf mehr als 41 Mrd. EUR (40,8 Mrd. für die neuen Mitgliedstaaten für Agrarsubventionen, Regional- und Infrastrukturbeihilfen, nukleare Sicherheit, öffentliche Verwaltung und Grenzschutz; 540 Millionen für alle Staaten für Forschung, Kultur und Bildung)».

allem im Hinblick auf die direkt-demokratische Gesetzgebung durch Referenden und Initiativen. Es wurde befürchtet, auf einen EWR-Beitritt folge unausweichlich auch ein Beitritt zur EG (was zusätzlich unter Landwirten für Besorgnis sorgte). Möglicherweise war es diese von der Schweizer Regierung durch den Beitrittsantrag genährte Erwartung, die den Ausschlag für das knappe «Nein» gab.¹⁵⁴

In der Folgezeit geriet für die meisten Schweizer die Idee eines EG- bzw. EU-Beitritts zwar zunehmend zu einer «Illusion» (Spirig/Weder 2011: 56). Die weitere Behandlung als potenzieller Beitrittskandidat verhalf dem Land jedoch gegenüber der EU zu einer (noch) wohlwollenden Gewährung einer «differenzierten Annäherung» (ebd.: 59) in Form eines intergouvernementalen «give and take» durch Abschluss von mehr als 120 **sektorspezifischen bilateralen** Abkommen in zwei Paketen der Jahre 1999 (in den Bereichen freier Personenverkehr, Luft- und Landtransport, Handel mit Agrarerzeugnissen, technische Handelshemmnisse, Vergabe öffentlicher Aufträge sowie Forschungszusammenarbeit) und 2004 (vor allem Teilnahme der Schweiz an den Abkommen von Schengen und Dublin, Zinsbesteuerung, verarbeitete Agrarerzeugnisse, Statistik, Betrugsbekämpfung, sowie Finanzbeiträge der Schweiz zum wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt in den neuen EU-Mitgliedstaaten).

Spätestens seit dem deutlichen Scheitern der Volksinitiative «Ja zu Europa» von 2001 gab es indes keine offiziellen Bestrebungen bezüglich eines Beitritts zur EU mehr.¹⁵⁵ Gleichzeitig steht der Prozess der bilateralen Integration inzwischen weitgehend still – wenn nicht gar vor dem Zusammenbruch und einer drohenden Rückabwicklung.

Hauptgrund hierfür ist eine weitere Volksabstimmung. Am 9. Februar 2014 wurde die Volksinitiative «Gegen Masseneinwanderung» angenommen. Damit verbunden ist der Auftrag an den Schweizer Bundesrat, das **Freizügigkeitsabkommen** mit der EU nachzuverhandeln und

154 Vgl. Baudenbacher (2016): «Der EWR ist in der Schweiz 1992 nicht an den offenen Gegnern gescheitert, sondern am Bundesrat, der ohne jede Absicherung an der Heimatfront plötzlich ein EU-Beitritts-Gesuch aus dem Hut gezaubert hat. Damit dachten viele, dass sie in Wahrheit über einen EU-Beitritt abstimmten». Vgl. auch Spirig/Weder (2011: 45f), Vahl/Grolimund (2007: 14), grundsätzlich hierzu auch Cottier/Liechti (2008), Weibel/Fürsprecher (Hrsg., 1992) und Pirker (2018).

155 Formell wurde das Beitrittsgesuch im Juni 2016 zurückgezogen, s. NZZ vom 15. 6. 2016 («Schweiz zieht EU-Beitrittsgesuch zurück»).

langfristig Kontingente sowie einen Inländervorrang einzuführen (Art. 121a Schweizer Bundesverfassung). Dazu ist die EU nicht bereit und droht ihrerseits mit der Aufkündigung der bilateralen Verträge des ersten Pakets gemäss der «Guillotine Klausel».

Bereits seit dem Sommer 2010 argumentiert die EU zudem, es brauche einen institutionellen Rahmen, um die bilateralen Verträge an die laufende Entwicklung des EU-Rechts anzupassen («dynamische Rechtsübernahme» nach Vorbild des EWR), eine einheitliche Auslegung zu gewährleisten, die Durchsetzung zu überwachen und Streitfälle zu entscheiden. Ohne **Rahmenabkommen**, das diese Fragen regle, schliesse sie keine weiteren bilateralen Verträge oder Marktzutrittsabkommen (etwa im Strombereich) mit der Schweiz.¹⁵⁶ Seit 2014 wird hierüber verhandelt (Bartczak / de los Fayos 2018).

Auch aus diesem Anlass wird in der Schweiz wieder intensiver (wenn auch auf längere Sicht wohl ergebnislos) über einen EWR-Beitritt diskutiert oder zumindest ein «Andocken» an die EFTA-Überwachungsbehörde und den EFTA-Gerichtshof (beschränkt auf jene Bereiche, für welche die bilateralen Verträge gelten).¹⁵⁷ Für manche in der Schweiz wäre das immerhin souveränitätswahrender als die Unterstellung unter Exekutivvollmachten der EU-Kommission und Urteile des EuGH.¹⁵⁸ Andere fordern dagegen, das Völkerrecht dem schweizerischen Verfassungsrecht unterzuordnen und keinesfalls «fremde Rich-

156 Auslöser für einen aktuellen Streit ist der Erlass einer Pflicht für ausländische Firmen (auch der EU), sich acht Tage vor Arbeitsbeginn anzumelden und eine Kautions hinterlegen, was die EU als diskriminierend und Verstoss gegen die Freizügigkeit erachtet. Auch gewährte die EU die Gleichwertigkeit der schweizerischen Börsenregulierung nur sehr befristet; sie könnte auch die technischen Anpassungen der bestehenden Bilateralen verweigern und die Teilnahme an den Forschungsprogrammen der EU einschränken, vgl. NZZ vom 15. 8. 2018 («Wie geht es nach dem Eklat der Schweizer Europapolitik weiter?»)

157 Hierzu: Gentinetta (2010: 313ff); Cottier (2013) und Baudenbacher (2014; 2017b) eher befürwortend; eher ablehnend Rossier (2013) und die meisten Beiträge in Schellenbauer/Schwarz (2015).

158 Vgl. Baudenbacher (2017c): «Der EuGH kann nach seinem Selbstverständnis nur endgültige Urteile fällen, zu verhandeln gibt es dann nichts mehr. Und da die Kommission ihren eigenen Gerichtshof jederzeit einseitig anrufen könnte, wäre sie faktisch das Überwachungsorgan der Schweiz.»

ter» zu dulden. Hierüber dürfte demnächst eine weitere Volksabstimmung stattfinden.¹⁵⁹

Ähnlich wie in Grossbritannien nach dem Austritt aus der EU stellt sich für die Schweiz seit dem Nichtbeitritt zum EWR die Frage: wieviel nationalstaatliche Souveränität ist man bereit aufzugeben, um auch als Nicht-(Club)-Mitglied das wertvollste Clubgut der EU – den Binnenmarkt – weiter bzw. besser mitnutzen zu können?¹⁶⁰ Damit ist auch in beiden Ländern das Interesse am EWR, wenn auch in einer mehr oder minder deutlich reformierten Variante erklärlich. In Teil 8 werden wir auf Reformvorschläge eingehen, die oft gerade aus diesen beiden Ländern stammen.

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

Auf einen ersten Blick scheint sich somit der EWR bewährt und stabilisiert zu haben und keine dramatischen Änderungen befürchten zu müssen. Und auch die EU scheint froh, an dieser Front keine sonderlichen Probleme zu haben – hat sie doch innerhalb ihres eigenen Clubs schon genug dringendere.

Gleichzeitig stand der EWR jedoch nicht nur schon bei Beginn 1994 **vor dem Kollaps** (s. o.). Im Juli 2010 begann das von der Bankenkrise gerüttelte Island Beitrittsverhandlungen mit der EU zu führen. Der EFTA-Anteil am EWR wäre damit auf Norwegen und Liechtenstein geschrumpft, mit potentiell unhaltbaren Konsequenzen für die Aufrechterhaltung des EWR. Der administrative und politische Aufwand der elaborierten zwei-Säulen-Struktur für dann nur mehr zwei

159 Vgl. Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement «Schweizer Recht statt fremde Richter (Selbstbestimmungsinitiative)» <https://www.ejpd.admin.ch/ejpd/de/home/aktuell/abstimmungen/selbstbestimmungsinitiative.html>

160 Cottier (2013): «Die Schweiz kann nicht weitgehend am Binnenmarkt teilnehmen, Marktzugangsrecht einfordern und sich gleichzeitig der überstaatlichen Rechtskontrolle entziehen».

Vertragspartner wäre wohl kaum mehr zu rechtfertigen gewesen.¹⁶¹ Erst im März 2015 hat Island die EU-Beitrittspläne offiziell für erledigt erklärt.

Gleichzeitig wurde 2015 erstmals über EU-Austrittspläne eines bedeutenden EU-Mitglieds spekuliert. Die Brexit-Debatte hat dem EWR für viele, die sich zuvor wenig mit dem «Atavismus» EFTA/EWR beschäftigt haben, schlagartig neue Aktualität verliehen. Auch wenn die Britische Regierung nach dem Referendum erklärte, «Brexit» bedeute nicht nur den Austritt aus der EU, sondern auch aus dem Binnenmarkt und damit dem EWR (sowie der Zollunion), ist derzeit noch vieles offen (s. Teil 6.3 und der folgende Abschnitt). An dieser Stelle muss und darf deshalb ein wenig spekuliert werden.

Der Umstand, dass das Vereinigte Königreich nach Art. 50 EUV derzeit seinen Austritt aus der EU verhandelt, aber nicht nach Art. 127 EWRA (mit Frist von zwölf Monaten) seinen Rücktritt von eben diesem EWR-Abkommen erklärt hat, ist von Einigen als Hinweis gedeutet worden, dass Grossbritannien sich diese «Hintertür» offen halten möchte oder sollte – zumindest für die derzeit verhandelte Übergangsperiode. Aikens et al. (2018) etwa argumentieren,

- dass das UK ein Vertragspartner des EWRA «in its own right» sei;
- dass die in Art. 127 EWRA auch vorgesehene diplomatische Konferenz zur Behandlung eines Austritts nicht staatgefunden habe;
- dass nach Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge die Rechte und Pflichten aller Vertragspartner des EWRA intakt bleiben, solange dies nicht einvernehmlich gekündigt wurde;
- dass das UK sich nur entscheiden müsse, dem EFTA-Pfeiler des EWRA beizutreten (ohne notwendig der EFTA selbst beitreten zu müssen).

Die herrschende juristische Meinung geht indes davon aus, dass Vertragspartner des EWR-Abkommens die EU und die EFTA-Staaten (mit Ausnahme der Schweiz) sind, wodurch das Vereinigte Königreich

161 So hätten das Dreierkollegium des EFTA-Gerichtshofs und der EFTA-Überwachungsbehörde etwa einen Kollegen aus einem Nicht EWR/EFTA-Land kooptieren müssen, um Mehrheitsentscheidungen sinnvoll werden zu lassen, vgl. Frommelt/Gstöhl (2011: 52).

nach vollzogenem Austritt (vorgesehen am 31.3.2019) aus der EU auch nicht mehr Teil des EWR sein wird.¹⁶² Wohl aber kann es nach Art. 128 EWRA einen Mitgliedsantrag an den EWR-Rat stellen, nachdem es wieder – zurück – in die EFTA eingetreten sein würde. Über den Beitritt zur EFTA hätten alle vier Mitglieder einstimmig zu beschliessen (freilich erst nach dem vollzogenen Brexit);¹⁶³ über den Beitritt zum EWR entscheidet sodann die EU nach Art. 218 (8) AEUV und jeweils alle verbleibenden 30 EWR-Mitglieder nach ihren eigenen Verfahren (Art. 128 (2) EWRA). Die Option, die EU zu verlassen, aber aus eigenem Willen schlicht im EWR zu verbleiben, besteht nach dieser Auffassung nicht (Piris 2017).

Die herrschenden ökonomischen und politischen Meinungen der Vor- und Nachteile eines EWR-Beitritts (bzw. Verbleibs) Grossbritanniens werden im folgenden Abschnitt kurz skizziert. Diskutiert werden derzeit aber fast ausschliesslich die Folgen für die EU und das UK. Die Folgen für das politische Gefüge des EWR und die drei EWR/Staaten spielen weder in London noch in Brüssel eine sonderliche Rolle. Auch haben die drei EWR/EFTA-Staaten, trotz Drängens (vgl. EFTA Standing Committee 2018; Liechtenstein 2018b) scheinbar recht wenig Einfluss auf die Brexit-Verhandlungen, die der Beauftragte Michel Barnier im Namen der Kommission und im Auftrag des EU Rates sowie des EU-Parlaments führt (Hillion 2018a). Immerhin ist Grossbritannien auch Mitglied des EWR und drittgrösster Exportmarkt der EFTA Staaten nach Deutschland und den USA (s. EFTA 2017) – für Liechtenstein freilich steht das UK beim Warenhandel nur an siebenter Stelle (Liechtenstein 2018c).

Aufhorchen liessen allenfalls Stimmen aus Norwegen.¹⁶⁴ Führende Regierungsvertreter Norwegens warnten die Briten mehrmals vor einem EWR Beitritt – nicht nur mit dem Argument, der EWR würde den Interessen Grossbritanniens an neuer Souveränität zuwiderlaufen.

162 Vgl. Deutscher Bundestag (2016); Europäisches Parlament (2017b); House of Lords (2017); Hillion (2018: 957ff) und Piris (2017).

163 Pikanterweise würde damit auch die Schweiz indirekt über eine Mitgliedschaft Grossbritanniens im EWR entscheiden (auch wenn sie selbst kein Vertragspartner des EWRA ist; s. Pelkmans/Böhler 2013: 115).

164 Vgl. Süddeutsche Zeitung (2016) vom 21.8.2016 («Briten sind nicht willkommen. Norwegen lehnt Efta-Beitritt der Briten ab»).

In Oslo wird auch befürchtet, die **Machtbalance auf der EFTA-Seite** des EWR würde zuungunsten Norwegens ausfallen. Vor allem würde es schwerer, im EWR-Rat «mit einer Stimme» aufzutreten, weil sich Grossbritannien sicher gegen die dynamische Übernahme von EU-Binnenmarktregeln sehr viel öfter und vehementer sperren dürfte.

Aber selbst wenn die Briten nicht dem EWR beitreten, sondern ein eigenes «tiefes und umfassendes Freihandelsabkommen» (DCFTA, s. Teil 6.3) erhalten, könnte dies zumindest in Norwegen eine erneute Diskussion über den EWR auslösen. Die Zentrumspartei, die den EWR verlassen möchte, konnte ihr Ergebnis bei den letzten Wahlen 2017 auf über 10 % verdoppeln. In Norwegen regiert derzeit eine Mitte-rechts Regierung mit der ebenfalls Europa-skeptischen Fortschrittspartei als Koalitionspartner. Sollte der Brexit zu einem «allzu attraktiven deal» für Grossbritannien führen, könnte dies dazu führen, dass in Norwegen ein ähnliches Arrangement gefordert wird: entweder innerhalb eines reformierten EWR oder als Alternative zum EWR.¹⁶⁵

Als Folge des Brexit könnte demnach der (EFTA-Teil des) EWR entweder (nach einem Austritt Norwegens) **kollabieren** oder (nach einem Beitritt Grossbritanniens) **expandieren**. Wie wahrscheinlich, möglich und attraktiv ein Beitritt des Vereinigten Königreichs zum EWR (oder auch nur zur EFTA) wäre, und welche Zielkonflikte dabei zu bewältigen wären, ist nunmehr kurz darzustellen, ehe im folgenden Kapitel verschiedene Modelle einer Reform des EWR oder verschiedener Alternativen eines Binnenmarkt-Zugangs ohne volle EU-Mitgliedschaft vorgestellt und diskutiert werden.

165 Vgl. Berichte des Guardian vom 16.1.2018 («May faces tougher transition stance from EU amid Norway pressure»): «repeated representations have been made to EU officials by Oslo over their fears that an overly generous offer to the UK will fuel calls in Norway to renegotiate its ties with the bloc, according to senior sources»; s. a. Telegraph vom 3.4.2018 («We don't want Brexit Britain to have better deal with EU than us», Norway warns Brussels»), s. a. Finstad (2018: 79): «The former Icelandic Prime Minister Jóhannsson has thus stated that Iceland has to consider its EEA and Schengen Agreements anew after Brexit. One of the current Norwegian opposition parties, Senterpartiet, has followed suit, and has aired the proposal of leaving the EEA together with Iceland and start negotiations together with the UK to reach a new free trade agreement with the EU».

7.4 Grossbritannien und die Debatte um den EWR

Die Britische Regierung steht seit längerer Zeit auf dem Standpunkt, «Brexit» bedeute auch das Verlassen des EU-Binnenmarktes; damit komme auch der Beitritt zum / Verbleib im EWR als Angebot «von der Stange» nicht infrage (s. Teil 6.3).

Zwar war die Frage des Referendums am 23. Juni 2016 allein, ob das Vereinigte Königreich die Europäische Union verlassen solle. Ein Verbleib im EWR wäre mit der «leave»-Entscheidung inhaltlich vereinbar; und man kann sich recht sicher sein, dass die Frage «soll das Vereinigte Königreich den EU-Binnenmarkt verlassen?» abgelehnt worden wäre.¹⁶⁶ Auch ist bemerkenswert, dass einige Kampagnen-Beiträge der «Leave»-Seite vor dem Referendum zur Stützung ihres Arguments besonders auf Norwegen (gelegentlich auch Liechtenstein) verwiesen haben, um zu zeigen, wie gut das Leben auch ausserhalb der EU sein kann.¹⁶⁷

Gleichzeitig waren (und bleiben) die zwei weiteren Hauptargumente der Brexit-Befürworter, dass man zum einen die Einwanderung aus EU-Ländern nach Grossbritannien deckeln oder erschweren möchte und zum anderen in wichtigen Bereichen nicht mehr von «Brüssel» regiert werden will.¹⁶⁸ In einer einigermaßen rationalen Debatte hätten mehr Politiker deutlich machen und damit mehr Wähler wissen sollen, dass man nicht alle drei Wünsche gleichzeitig erfüllt haben kann: (a) die (ganzen) Vorteile des Binnenmarktes, (b) die (einseitige, diskriminierende) Beschränkung der Zuwanderung und (c) die (volle) Erlangung exekutiver, legislativer und judikativer Eigenständigkeit.

Der EWR in seiner jetzigen Form kann dies nicht bieten, weil zur Teilnahme am Binnenmarkt auch die Personenfreizügigkeit gehört sowie die die Übernahme von EU-Gesetzen (und deren letzte Inter-

166 Vgl. Global Future (2018); The Telegraph vom 11.6.2016 («UK voters back Norway-style Brexit, poll reveals»).

167 Vgl. Daniel Hannan MEP für EFTA4UK (2016) <http://efta4uk.eu/dannan-hannan-talks-efta/>; aber selbst Nigel Farage MEP und viele andere, s. «Leave campaigners: let's stay in the Single Market» <https://www.youtube.com/watch?v=0xGt3QmRSZY>; s. a. EFTA4UK (2017) und unten die Studien von North (2013) und Owen (2017b).

168 Vgl. Hix (2018: 7); National Centre for Social Research (2017). Deltapol (2018).

pretation durch «fremde Richter» des EuGH). Das wäre nicht «take back control» (der Slogan der Austrittsbefürworter), sondern «**regulation without representation**» – eher ein Souveränitätsverlust als -gewinn. Inzwischen scheinen die ökonomischen Verlustängste der Briten die Souveränitätswünsche allmählich zu überlagern; immer relevanter werden die meisten Schätzungen der wirtschaftlichen Folgen des Brexit, welche für das «Norwegische Modell» eines «soft Brexit» deutlich geringere negative Konsequenzen erwarten lassen als die «harten» Varianten des «no deal» oder «WTO-Modells». ¹⁶⁹

Deshalb dürfte der Beitritt zum Verbleib im EWR zunehmend eine Rolle spielen (Hix 2018). Der britischen Regierung rennt momentan die Zeit davon; ein detailliertes Abkommen über die künftigen Beziehungen liegt in deutlich weiterer Ferne als die Frist des Art. 50 EUV zulässt. Deshalb wurde (vorausgesetzt, das Austrittsabkommen wird bewilligt) eine **Übergangsphase** (zunächst bis Ende 2020) vereinbart, um im gegenseitigen Interesse kontinuierliche Rechtssicherheit zu gewähren und ökonomische Disruption zu verhindern. Die Elemente dieser Übergangsphase ähneln deutlich dem EWR-Modell: Anerkennung der Binnenmarkt-Regeln bei weitgehend dynamischer Umsetzung des neuen *acquis*; Fortbestand der Freizügigkeit für EU und UK Bürger; Streitschlichtung über EuGH, ein eigenes Schiedsgericht oder, wie auch vorgeschlagen wird: ein «Andocken» an den EFTA-Gerichtshof. ¹⁷⁰

Um alle diese auf Kontinuität vor allem im wirtschaftlichen Bereich setzenden Massnahmen nicht neu (mit Grossbritannien als baldigem Drittstaat) verhandeln zu müssen und der Übergangsphase eine verlässliche rechtliche und organisatorische Basis zu verleihen, gilt vielen der EWR als beste Lösung – diesmal nicht mehr als «Wartezimmer» für den Beitritt zu EU, sondern als «Business Lounge» für abflugbereite Gäste oder als «Plan B», sollten die Verhandlungen über eine tiefe und

169 Vgl. Dhingra et al (2017); House of Commons (2018, Rn 146ff); wenn man die Bürger mit diesen Zahlen konfrontiert und ihnen die Wahl der Kosten des Brexit überlässt, ergibt sich in einer Umfrage von Global Future (2018) eine klare Mehrheit für den EWR. Das «framing» ist freilich deutlich: «Which of these possible Brexit deals would you prefer? EEA (£260 m per week); FTA (£875 m per week); WTO (£1.25 bn per week); Bespoke deal (£615 m per week)» Die Antworten sind entsprechend deutlich: 51 % für den EWR; 9 % für ein Freihandelsabkommen; 12 % für die WTO Rückfall-Option und 28 % für ein massgeschneidertes Assoziationsabkommen.

170 Vgl. Hogarth (2017); Baudenbacher (2017a); Open Europe (2018: 81ff).

umfangreiche Partnerschaft nach dem Brexit scheitern. Das «Exiting the European Committee» des House of Commons hat am 4. April 2018 einen Bericht veröffentlicht, in dem es zum Schluss kommt (House of Commons 2018, Rn. 114):

«Should the negotiations on a deep and special partnership not prove successful, EFTA/EEA membership remains an alternative and would have the advantage of continuity of access for UK services. The EEA option is available off-the-shelf and could be negotiated relatively quickly».

Der Bericht wurde nicht einstimmig beschlossen; aber 10 gegen 6 Kommissionsmitglieder stimmten für diese Empfehlung.

Auch prominente bzw. einflussreiche Anhänger des Austritts aus der EU werben für eine EFTA/EWR-Mitgliedschaft. Es seien hier drei Autoren herausgegriffen, die sich in detaillierten Publikationen mit der «EWR-Option» beschäftigt haben: North (2013); Leave Alliance (2016)¹⁷¹ und Lord Owen (2017a; 2017b; 2018).¹⁷² Allein ist gemein, dass sie die Vorteile des EWR in einer Weise herausstreichen, die teilweise übertrieben erscheinen und korrespondierende Nachteile (vielleicht geflissentlich) ignorieren. Doch gerade dann, wenn die Vorteile des EWR in der Form nicht wirklich gegeben sind, kann man derlei Übertreibungen auch als Wünsche ansehen, die gleichermassen in Reformvorschläge übersetzt werden können.

171 Diese Gruppe ist anonym; sie publiziert über diese Seite: <http://leavehq.com/> und erklärt: «Our vision is for a United Kingdom as a self-governing, self-confident, free trading nation state, realising the potential of its citizens through direct democratic control of both national and local government and providing maximum freedom and responsibility for its people». North (2013) ist wesentlicher Teil der Gruppe, und es finden sich seine Aussagen oft wortgleich in Leave Alliance (2016). Eine weitere in den sozialen Netzwerken recht stark verbreitete Gruppe, die sich für einen EFTA/EWR-Beitritt einsetzt, ist EFTA4UK (2017).

172 Auch der einflussreiche Economist vom 24.2.2018 hat sich für eine «Norwegische Option» stark gemacht: («The right way to Brexit»); er verweist u.a. darauf, dass der EFTA-Gerichtshof dem EuGH nicht «auf's Wort folgen muss» und dass Art. 112 Möglichkeiten eröffnet, im Notfall etwa EU-Bürgern den Kauf von Land zu verweigern oder EU-Zuwanderer, die keine Arbeit gefunden haben, auszuweisen. Ähnlich Smith (2016); Adam Smith Institute (2016); Yarrow (2017); Boles (2017); Trefgarne (2018).

8. Reformideen für den EWR

Nunmehr sollen sieben unterschiedliche Reformvorschläge für den EWR näher untersucht werden, die allesamt aus letzter Zeit stammen. Die Autoren kommen nicht zufällig oft aus Grossbritannien und der Schweiz; dort ist die Debatte über Vor- und Nachteile des EWR möglicherweise sogar lebhafter als in den EWR-Staaten selbst – jedenfalls in Liechtenstein (Frommelt / Gstöhl 2011: 47ff). Die Vorschläge sind von sehr unterschiedlicher institutioneller Konkretisierung und Radikalität; sehr oft decken sie sich mit den in den Teilen 3, 5 und 6 vorgestellten ordnungspolitischen Argumenten für mehr Subsidiarität und Flexibilität in der europäischen Integrationspolitik. Die Frage der praktischen Umsetzbarkeit ist indes auch zu stellen, bei der die Eigeninteressen der politischen Akteure (s. Teil 4) eine wichtige Rolle spielen. Diese Aspekte sollen bei der jeweils knappen Beurteilung der Reformvorschläge berücksichtigt werden.

8.1 Ein EWR in britischer Interpretation

North (2013) hat schon lange vor dem britischen Referendum für die «Norwegische Option» plädiert. Er versucht dabei, wie auch die Leave Alliance (2016) und Lord Owen (2017b:6f), zunächst das Argument der «Fax-Demokratie» oder des «regulation without representation» zu entkräften:

- Viele im EWR geltenden EU-Normen, Standards und Regulierungen beruhen heute auf **internationalen Abkommen** im Rahmen internationaler Organisationen. In diesen Organisationen sei etwa Norwegen stark engagiert und habe, obwohl es ein relativ kleines Land ist, tatsächlich mehr Einflussmöglichkeiten als einzelne EU-Mitglieder. Diese besitzen meist kein

eigenes direktes Mitspracherecht, da dies von der EU-Kommission ausgeübt wird.

- Innerhalb und (informell) ausserhalb der Zweisäulen-Struktur des EWR bestünden durchaus Möglichkeiten, den Gesetzgebungsprozess zu beeinflussen und sich in die Vorbereitung der EU-Gesetzgebung einzubringen.
- Zudem gäbe es im EWR aufgrund seiner intergouvernementalen Struktur und des Erfordernisses mit «einer Stimme» zu sprechen auch ein **letztliches Vetorecht** der jeweiligen nationalen Regierungen bzw. Parlamente, die zudem nach Art. 102 EWRA Rechtsakte auch ablehnen können.¹⁷³ In diesem Fall könne auch das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung bzw. Äquivalenz / Gleichwertigkeit von Regulierungen beidseitig angewandt werden.
- Insgesamt sei es eher möglich für einen EWR / EFTA-Staat, seine nationale Souveränität zu wahren als für ein EU-Mitgliedsland, zumal dann, wenn sich dieses (etwa in Binnenmarktangelegenheiten) dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren (Art. 294 AEUV) einer Mehrheitsentscheidung von Rat und EU-Parlament beugen muss.

Lord Owen (2017a; 2017b; 2018), der am Ende und unter Vorbehalten auch für den Brexit gestimmt hat, hegt ebenso grosse Sympathien für ein EWR-Arrangement – zumindest im Zusammenhang mit der erkennbaren Notwendigkeit einer Übergangs-, Transformations-, oder Implementationsphase, da innerhalb der von Art. 50 EUV gesetzten Frist von zwei Jahren keine vollständige Neuregelung der wirtschaftlichen und politischen Beziehungen zwischen der EU und Grossbritannien zu erwarten ist (s. a. Adam Smith Institute 2016; Green 2017).

Owen (2017b: 6) konzentriert sich dabei auch auf **Art. 102 EWRA**, der im Streitfall die «Möglichkeit der Anerkennung der Gleichwertigkeit der Rechtsvorschriften» vorsieht und interpretiert dies als ein Prinzip der gegenseitigen Anerkennung, das generell – auch im Bereich der Finanzdienstleistungen – Anwendung finden könne. Dies käme den

173 Vgl. a. Leave Alliance (2016: 69): «Norway exercises very considerable influence on EU legislation, to the extent that it sometimes sets the agenda. It also retains a veto – more accurately termed a «right to reservation» – set out in Article 102 of the EEA Agreement... a right that EU countries do not have»

Interessen der Londoner City enorm entgegen, die nach einem Brexit ihren «passport» für die Erbringung von Finanzdienstleistungen in EU sehr sicher verlieren würde. Die Alternative der «Äquivalenz» von Dienstleistungsregulierungen wird derzeit auch im Weissbuch der Regierung (UK Government 2018: 30) angestrebt.

Owen (2017a: 4ff) will im EWR-Abkommen zudem klare Hinweise finden, dass im EWR auch weniger strenge Anforderungen an die Gewährung von **Freizügigkeit** gestellt werden. Vor allem stellt er auf die Entscheidung 158/2007 des Gemeinsamen EWR-Ausschusses ab, in der festgestellt wird, dass das im Vertrag von Maastricht eingeführte Konzept der Unionsbürgerschaft im EWR-Abkommen «kein Äquivalent» findet und damit auch weder eine Rechtsgrundlage für politische Rechte von «EWR/EFTA» Bürgern liefert, noch für eine der EU-Freizügigkeit strikt folgende EWR-Praxis. Owen schliesst daraus: «In the EEAA context, free movement of persons does not preclude the application of strict limitations on aggregate migration flows by a national government» (ebd.:5).¹⁷⁴

Die vom Abgeordneten Nick Boles organisierte Plattform «better Brexit» (<http://betterbrexit.org.uk/>) geht auch davon aus, dass Grossbritannien Kontrollen der Freizügigkeit schlicht nur «aktivieren» brauche. Sie fordert folgende Schritte:

«Inform all members of the EEA of our intention to remain a party to the EEA Agreement (and retain full access to the Single Market) for an interim period; Apply to join EFTA as an associate member and to be defined as an EFTA state for the purposes of the EEA Agreement; Activate EEA rules allowing temporary controls on free movement.»

Der über 400 Seiten umfassende Plan der «Leave Alliance» (2016) sieht einen «**Flexcit**» vor, einen flexiblen Brexit, der in verschiedenen Phasen verlaufen soll. In der ersten Phase nach dem EU-Austritt ist die Mitgliedschaft in EFTA und EWR eine der empfohlenen Optionen. Danach (aber gleichwohl irgendwie auch überlappend) soll Grossbritannien eine eigene Zuwanderungspolitik betreiben, schliesslich soll ein «echter» Binnenmarkt in Europa jenseits der EU geschaffen werden: «breaking free of the Brusselscentric administration of European trade, building a genuine, Europe-wide single market, with common decision-making for all parties» – was auch weitere Mitglieder einschliessen kann

174 Ähnlich argumentiert Yarrow (2017: 7).

und soll (ebd.: 5 und Kap. 8 – 10).¹⁷⁵ Die weiteren innerpolitischen Phasen («emergence of unique UK policies», «global trading», «domestic reform») sind hier nicht mehr direkt relevant.

Wichtig ist dagegen, dass erneut die Schutzmassnahmen nach **Art. 112 EWRA** recht selbstverständlich als Option für das UK angesehen werden, um eine «Liechtenstein solution» für die Zuwanderung zu erhalten (ebd.: 106: «the scope exists to agree modifications to the principle of unrestricted freedom of movement, as did Liechtenstein, or unilaterally invoke Article 112 to achieve the same effect»).¹⁷⁶ Ebenso üblich ist bei Befürwortern des «Norwegen Modells» für den Brexit der Verweis auf **Art. 102 (4) EWRA**, der als recht leicht wählbare Vetomöglichkeit dargestellt wird: «EFTA countries in the EEA thus have the right to opt out of new EU legislation, a right that EU countries do not have» (ebd.: 70).

Wenn auch weniger betont oder unterschieden finden sich Argumente zugunsten einer Rückkehr Grossbritanniens zur **EFTA** – nicht nur als juristische Vorbedingung für einen Beitritt zum EWR nach Austritt aus der EU (s. Teil 7.4), sondern schon an sich als Chance eines «access to the free trade areas to which the Association is party» (ebd.: 52).¹⁷⁷

175 Vgl. auch Smith (2016: 5), der mit einem «zentrifugalen Effekt» auf die EU rechnet: «Sweden, Denmark and the Czech Republic all look like possibilities; perhaps even the Netherlands in a longer view. That realignment would recast the EEA position and would also set off a dynamic that turns the single market into a genuine Europe-wide market decoupled from the EU»

176 So auch House of Commons (2018, Rn.112): «Article 112 and Article 113 of the EEA Agreement provides a safeguard measure that could be used to address «serious economic, societal or environmental difficulties of a sectorial or regional nature» if they arise. This could provide a route for the UK to operate a temporary emergency brake on free movement, and a more permanent way of dealing with freedom of movement issues through Article 28». Ebenso Adam Smith Institute (2016: 2) oder die Europaabgeordnete Vicky Ford (Guardian vom 9.10.2016: «Liechtenstein solution could hold key to softer Brexit, says Tory MEP»): «If you look at a country like Liechtenstein, in the EEA, they have access to free movement of goods within the single market [but they] have an absolute cap on the number of people given residency a year – and it is only 90 people».

177 S. a. EFTA4UK (2016); Calmy-Rey (2017: 237); Adam Smith Institute (2016: 2). Auch der Wissenschaftliche Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium in Deutschland (2017) befürwortet den «Wiedereintritt Grossbritanniens in die EFTA» und «ggf. vorübergehend in den EWR», weil dies «Rechtssicherheit bietet, keine Fristen für den Abschluss einer endgültigen Lösung setzt und gleichzeitig einen stufenweisen Austritt ermöglicht».

Um Rechtsunsicherheit zu reduzieren und EU-Marktzugang zu erhalten, plädiert auch die Leave Alliance für eine **vorübergehende Mitgliedschaft im EWR**, wie er eben ist («swallow the lot», ebd.: 55). Für den (nicht unwahrscheinlichen) Fall, dass die EWR/EFTA-Staaten einer solchen vorübergehenden Aufnahme eines «EU-Flüchtlings» unter Rücksicht auf die Funktions- und Konsensfähigkeit des komplexe zwei-Säulen-Systems nicht zustimmen, solle Grossbritannien einen «Schatten-EWR» («shadow EEA») etablieren, in dem das Land die dynamischen Binnenmarktregulierungen autonom nachvollzieht, ohne formal dem EWR-Abkommen und seinen institutionellen «consultation arrangements» beizutreten (ebd.: 56). Zumindest für Nordirland ist ein solches Arrangement derzeit auch Teil des im Dezember 2017 informell vereinbarten «Withdrawal Agreement»¹⁷⁸ zwischen der EU und Grossbritannien, solange keine Lösung zur Vermeidung einer «harten Grenze» auf der irischen Insel gefunden und vereinbart ist. Im aktuellen Weissbuch (UK Government 2018: 15ff) ist ein partieller «Schatten-EWR» für Güter mit einem «common rule book» – also der faktischen Übernahme des *acquis* – generell für die künftige Beziehung zwischen UK und EU vorgesehen; auch wenn dieser Vorschlag derzeit (August 2018) sowohl innerhalb der Britischen Regierung als auch in Brüssel hoch umstritten ist.

Beurteilung:

- Durch die politische Kampagne für oder gegen den Austritt und danach für oder gegen einen «weichen» Brexit ist die Darstellung der EU-Alternative EWR naturgemäss sehr politisch und interessengeladen. Die hier genannten Befürworter eines «soft Brexit» sehen einige Stärken des EWR durchaus klar (etwa die durchaus vorhandenen Möglichkeiten selbstständiger Beeinflussung von Normen und Standards auf EU- und mehr noch auf internationaler Ebene); sie erlauben sich aber auch einige arg ein-

178 Vgl. TF50 (2018) 35 – Commission to EU27 vom 19.3.2018.

seitige Interpretationen des EWR (im Sinne eines britischen «wishful thinking»).

¹⁷⁹

- Die britischen Autoren spielen allzu leicht mit der «**nuklearen Option**» des Art.102 (5) EWRA, die nicht ohne Grund in 24 Jahren EWR-Abkommen nur in zwei Fällen getestet wurde, aber letztlich nicht zur «Suspension» geführt haben (s.o. 7.1). Bei Art. 102 EWRA (aber auch bei den Schutzmassnahmen nach Art. 112 EWRA) handelt es sich um klar als Notfalloptionen gekennzeichnete Auswege; und auch der Verweis in Art.102(4) EWRA auf «Äquivalenz» lässt sich rechtlich bisher nicht als Grundprinzip «gegenseitiger Anerkennung» innerhalb des EWR Abkommens interpretieren – schon gar nicht für Finanzdienstleistungen. Tatsächlich wurde es bisher nie angewandt (s. Dystland et al. 2018: 815).
- Ähnlich gilt für die **Personenfreizügigkeit**, dass zwar aus der EU-Staatsbürgerschaft stärkere Rechte für EU-Bürger als für EWR-Teilnehmer abgeleitet werden können. Dennoch erweist sich die Rechtsübertragung im EWR Ausschuss und die Rechtsprechung des EFTA Gerichtshofs zu Art.28 (und 29) EWRA als überaus «Union citizenship friendly» (Fløistad 2018a: 391) und macht in praktischen (und migrationspolitisch relevanten) Fällen wie etwa dem Familiennachzug hier kaum Unterschiede (Fløistad 2018b: 374ff).
- Ein Beitritt Grossbritanniens zum EWR dürfte somit entweder die von den genannten Autoren geweckten Hoffnungen auf Bewahrung der nationalen Souveränität bei der Marktregulierung und Zuwanderungsbeschränkung enorm enttäuschen, oder aber das bisherige relativ fein austarierte Gleichgewicht innerhalb der EWR-Institutionen empfindlich stören. Auch bislang gab es **Interessenkonflikte im EWR**: diese blieben aber bisher weitgehend «unter dem Radar» der politischen Aufmerksamkeit in

179 Auch wäre die äusserst heikle Frage der «harten Grenze» zwischen Nordirland und der Republik Irland durch einen EWR-Beitritt noch nicht gelöst, solange nicht auch eine Zollunion (oder ein Äquivalent) mit der EU besteht (was die EWR-Mitgliedschaft nicht ausschliesst) und für Agrar- und Fischereiprodukte (die weitgehend vom EWR-Abkommen ausgenommen sind, aber einen wichtigen Teil des Handels zwischen Irland und UK ausmachen) gemeinsame Standards und Regulierungen vereinbart sind.

Brüssel und werden so recht geräuschlos gelöst – oder ausgesessen (s. Teil 7.1).

- Mit einem post-Brexit Grossbritannien im EWR würde es zum einen deutlich schwerer, auf der EFTA-Seite des EWR mit «einer Stimme» nach Art. 93 (2) EWRA sprechen zu können. Zudem würden die Prinzipien der Rechtssicherheit und Homogenität (Art. 102 (1); Art. 105 EWRA) arg strapaziert, es gäbe deutlich **mehr Fälle von «backlog»**, sowie von Interventionen der EFTA Überwachungsbehörde und des EFTA Gerichtshofs.
- Anders gelagert wäre ein Beitritt zur **EFTA** (ohne EWR). Nach einem Austritt aus der EU (und der Zollunion) wäre Grossbritannien auch nicht mehr Teil der weit über 50 Freihandels- und Assoziationsabkommen, die die EU mit Drittländern (und dem EWR) abgeschlossen hat. Diese müssten unter einigem Aufwand (und nicht notwendig mit demselben Ergebnis) neu verhandelt werden. Durch einen Beitritt zur EFTA könnten die Briten ihre Handelsbeziehungen zumindest mit den EFTA-4 Staaten aufrechterhalten. Ob eine wiedererlangte EFTA-Mitgliedschaft aber auch eine nahezu automatische Übernahme oder ein «Andocken» an die 27 EFTA-Freihandelsabkommen mit 38 Ländern der Welt erlaubt, muss rechtlich und politisch bezweifelt werden (Open Europe 2016b).¹⁸⁰
- Dennoch spricht wenig gegen einen britischen EFTA-Beitritt: für Grossbritannien würde er deutlich weniger Souveränitätseinbussen mit sich bringen als ein Beitritt zum EWR – der freilich (erst) aufgrund der EFTA-Mitgliedschaft als «Plan B» auch rechtlich direkt vollzogen werden könnte. Auch für die EWR/EFTA Länder dürfte ein Beitritt des Vereinigten Königreichs zur EFTA sinnvoll sein: die Zwei-Säulen-Struktur würde nicht belastet, der weitgehend offene Zugang zu den britischen Gütermärkten wäre auch nach einem Brexit gesichert, und das

180 Die britischen Abgeordneten Stevenson et al. (2018) argumentieren auch etwas bescheidener: «We would be part of a structure that the EU already understands, already has a bilateral relationship with, and already accepts. Within EFTA there are already two models of relationship with the EU – the European Economic Area (Lichtenstein, Iceland and Norway) and the Swiss model. There is no reason why there could not be a third model within EFTA, such as a deep and comprehensive partnership – the British/EU model».

Gewicht des Clubs in laufenden sowie kommenden Freihandelskonsultationen mit Drittländern wäre deutlich gestärkt.

8.2 EWR Status Quo Plus

Pelkmans und Böhler (2013) unterscheiden verschiedene Optionen für die Weiterentwicklung des EWR, die sich im Grad der Wahrscheinlichkeit und Radikalität unterscheiden. Einige dieser Optionen finden sich auch in den Vorschlägen anderer Autoren wieder, die in den folgenden Abschnitten beschrieben werden. Das Modell «EWR Status Quo Plus» basiert auf Anregungen, die die EU-Kommission (2012) als Papier «on the functioning of the European Economic Area» veröffentlicht hat und vom Rat angenommen wurde.

Damit handelt es sich um kein alternatives «Modell», sondern um die Darstellung noch heute aktueller Herausforderungen an die Funktionsfähigkeit des EWR und um Ideen, wie diese im **gegebenen Rahmen des EWR-Abkommens** ggf. verbessert werden könnte (Pelkmans/Böhler 2013: 99ff). Die Hauptideen können in drei Bereiche gegliedert werden:

Umfang, Art und «EWR-Relevanz»

Mit zunehmender Regulierungstätigkeit der EU hat sich eine Grauzone entwickelt zwischen dem, was wirklich den EU-Binnenmarkt betrifft (und damit «EWR-relevant» ist), und was in andere Politikbereiche fällt, die nicht mehr notwendig vom EWR-Abkommen gedeckt sind.¹⁸¹

Diese Grauzone kommt auch dadurch zustande, dass auf EU-Ebene gerne ganze Pakete unterschiedlicher Politiken verhandelt und beschlossen werden (s. Teil 4.6). Zudem fällt es dann schwer, sich zwischen beiden Seiten der Zwei-Säulen-Struktur, sowie innerhalb der EWR/EFTA Säule (mit «einer Stimme») auf «**EWR-Relevanz**» zu einigen. Hierfür müssten deutlichere Kriterien entwickelt werden – wie dies schon für das Prinzip der Subsidiarität gefordert wurde (s. Teil 5.2).

181 S. a. Frommelt/Gstöhl (2011: 48).

Andererseits fällt es schwer, den Binnenmarkt, der sich – wie Märkte es so tun – dynamisch entwickelt und stets Neues hervorbringt, in juristischen Definitionen etwa von «limitierter Einzelermächtigung» einzufangen. Waren es 1994 vor allem der Warenverkehr, sind heute neue Themen durchaus (binnen-) marktrelevant: vor allem «digitale Agenda», «Kapitalmarktunion» oder «Energieunion». Auch werden zunehmend für die **Souveränität** der EWR/EFTA-Länder (die diese ja rechtssystematisch im EWR deutlich mehr beanspruchen können als EU-Mitglieder) heikle Aspekte als binnenmarktrelevant definiert: Unternehmensbesteuerung, Europäisches Zivilrecht, Unternehmensrecht und Bankenaufsicht sind aktuelle Beispiele (s. Pelkmans/Böhler 2013: 121).

Auch die Art der Binnenmarkt-Regulierung hat sich in den letzten Jahren stark verändert: von Richtlinien hin zu **Verordnungen, Entscheidungen und delegierten Rechtsakten**.¹⁸² Dies schränkt zum einen die Flexibilität der EWR/EFTA-Staaten bei der Umsetzung ein und bindet zudem immer mehr Ressourcen bei deren Verwaltungen und Unternehmen (s. a. Teil 2 und Selvig 2018: IX). Auch führt es in den EWR/EFTA-Staaten zu Verzögerungen in der Umsetzung, weil auch hierfür meist die parlamentarische Befassung notwendig ist.

Umsetzung und «backlog»

Der wachsende Graubereich von EWR-Relevanz ist auch einer der Gründe für den viel bemängelten «backlog» an noch nicht auf EWR/EFTA Seite umgesetzten Rechtsakten (s. Teil 7.1). Der Einigungsprozess bietet eben viele Anlässe, die Umsetzung zu verzögern: so muss sich zunächst die EFTA-Seite untereinander und dann mit der EU-Seite einigen, ob EWR-Relevanz vorliegt, dann können Anpassungen ver-

182 Vgl. Centrum für Europäische Politik (2017: 6). Hielt sich zwischen 2003 und 2009 das Verhältnis von Verordnungen und Richtlinien noch etwa die Waage, sind seitdem die Verordnungen auf zuletzt (2016) 73 % gestiegen. Die «delegierten Rechtsakte» nach Art.290 AEUV und die «Durchführungsrechtsakte» nach Art.291 AEUV haben sich von sieben im Jahr 2010 auf 185 im Jahr 2017 erhöht (ebd.: 10). Ein Grossteil davon geht auf Gesetzgebungsakte zur Etablierung der Banken- und Kapitalmarktunion zurück, die (wie zuvor die Agrarpolitik) viele technische Detailklärungen mit sich bringt.

langt werden, schliesslich können nationale Ratifizierungen und Umsetzungen verzögert werden (Pelkmans/Böhler 2013: 77ff). Der backlog ist insbesondere im Bereich der Finanzdienstleistungen oft erheblich; was dazu führen kann, dass der Marktzugang von EWR/EFTA-Staaten (nicht zuletzt Liechtensteins) behindert und verzögert wird (Frommelt 2017: 196).

Beteiligung in EU-Agenturen

1990 gab es erst drei Agenturen und/oder «Quangos» (quasi-autonomous non-governmental organizations) der EG. Heute ist es mehr als 40 (Wohlgemuth 2017c).¹⁸³ Vor allem im Bereich der Banken- und Finanzmarktaufsicht sind wichtige Agenturen wie die European Banking Authority (EBA) und andere Behörden des Europäischen Finanzmarktaufsichtssystems (ESFS) entstanden.¹⁸⁴ Die EFTA/EWR-Staaten sind (jeweils und/oder vertreten durch die EFTA Überwachungsbehörde) in deren Gremien nur als stimmrechtslose Mitglieder bzw. Beobachter vertreten (meist im Verwaltungsrat).¹⁸⁵

183 Der EWR ist derzeit in 17 davon vertreten, vgl. <http://www.efta.int/eea/eu-agencies>, Norwegen in 28 (Ondarza/Borrett (2018: 3).

184 Neben der EBA sind dies die European Insurance and Occupational Pensions Authority (EIOPA) und die European Securities and Markets Authority (ESMA). Derzeit plant die EU Kommission, die Aufgaben und Befugnisse der Wertpapieraufsichtsbehörde ESMA deutlich zu erweitern (COM (2017) 536). Sie bekäme direkte Aufsichts-, Produktinterventions- und Ermittlungsbefugnisse für ausgewählte Investmentfonds, Wertpapierprospekte und Datenbereitstellungsdienstleister. Die Analyse des Centrums für Europäische Politik (2018) hält die Verordnung für unverhältnismässig und argumentiert: «Eine zentralisierte Aufsicht durch die ESMA über Wertpapierprospekte ist unverhältnismässig gegenüber den Mitgliedstaaten; eine rein koordinierende Tätigkeit der ESMA, etwa mittels an die nationalen Aufsichtsbehörden gerichteter Leitlinien, reicht aus».

185 Eine Ausnahme bietet Frontex, das allen Teilnehmern am Schengen Abkommen Stimmrechte verleiht.

Gleichwohl besteht bei den EFTA-Staaten ein berechtigtes Interesse an Mitentscheidungsrechten, da die **Banken- und Finanzmarkt-aufsicht** dieser Agenturen auch ihre Märkte und die in ihren Ländern ansässigen Institute direkt oder indirekt betrifft und bindende Entscheidungen in Einzelfällen treffen kann. Gleichzeitig wird durch die direkten Überwachungskompetenzen vieler Agenturen die «zwei-Säulen-Struktur» des EWR (etwa: die EFTA-Überwachungsbehörde) faktisch umgangen (Selvig 2018: IX), auch wenn üblicherweise erst die EFTA-Überwachungsbehörde Beschlüsse der Agenturen in bindende Entscheidungen für die EWR/EFTA-Staaten umsetzt (Ondarza/Borrett 2018: 13).

Bedenken äussert auch ein Kommentar des Ständigen Ausschusses der EFTA-Staaten vom April 2018 (EFTA Standing Committee 2018) zu Plänen der Kommission, «stärker zentralisierte Aufsichtsmechanismen» zu schaffen, einen «Ausbau der gemeinsamen direkten Aufsicht» zu leisten und dabei u. a. an Stelle des Verwaltungsrats ein «unabhängiges Direktorium, das sich aus extern bestellten Vollzeitmitgliedern zusammensetzt» (COM (2017) 536: 15) mit Entscheidungsbefugnissen auszustatten. Die EWR/EFTA Staaten (EFTA Standing Committee 2018, Rn.5) geben zu bedenken: «it is difficult to see how the balance can be maintained, unless the EFTA States are allowed sufficient participation in such an Executive Board. The present governance structure, with EFTA participation, should be maintained». Auch erinnern sie an die Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismässigkeit: «direct supervision at a European level should be limited to instances where national supervision is obviously inferior due to the nature of the supervised entities. Extension of direct supervision needs to respect the principles of subsidiarity and proportionality».¹⁸⁶

Beurteilung:

- Die verschiedenen Autoren benennen treffend die Herausforderungen des bestehenden EWR, die auch in aktuellen

186 Zudem wünschen sich die EWR/EFTA Staaten schon seit 2016 eine Beteiligung am European Systemic Risk Board ESRB (ebd.: Rn 9).

Publikationen des EWR-Rates und des Gemeinsamen Ausschusses stets aufs Neue angeführt werden.¹⁸⁷

- Die vor allem von EU-Seite beklagten Implementierungsverzögerungen und der sich damit anhäufende «backlog» haben freilich auch mit Art und Umfang der als «EWR-relevant» markierten EU-Rechtsakte zu tun.
- Wie oben (Teil 3.5) beschrieben, ist die EU-Binnenmarkt-Agenda noch lange nicht als «vollendet» anzusehen; es gibt noch viele Marktzutrittsbeschränkungen abzubauen und neue Märkte zu berücksichtigen (z.B. Digitales, Energie). Gleichzeitig droht ein regulatorischer «overreach», eine zu umfassende und zu sehr mit direkten Verordnungen hantierende Überregulierung in einzelnen Bereichen – nicht nur des Binnenmarkts, sondern auch der sozial- und umweltpolitischen Politiken.
- Hier stellt sich die Frage nach dem Verhältnis zwischen Marktöffnung (wenn diese überhaupt noch das Ziel ist) und Souveränitätsverlust der EWR-Staaten, denen nur «proposal-shaping», aber nicht «decision-shaping» erlaubt ist (Frommelt/Gstöhl 2011: 49). Je übergreifiger (tiefer, weiter, und detaillierter) die EWR-Regulierungen werden, die nicht mehr auf «output-Legitimation» vertrauen können, sondern «**input-Legitimation**» einholen müssten (s. Teil 3.4), desto eher könnte sich für einige Länder die Frage nach dem Sinn des Verbleibs im EWR stellen.
- Der Mangel an «input-Legitimation» und die weitgehende Umgehung des Konsultationsverfahrens der zwei-Säulen-Struktur stellt besonders ein Problem dar, wenn **Regulierungsagenturen** der EU unmittelbar rechtlich bindende Entscheidungen treffen, während EWR/EFTA-Staaten dort selbst oft nicht mehr Mitsprache haben als Mitglieder aus anderen EU-Assoziierungs- oder Drittstaaten.

187 Etwa EEA Council (2017); EFTA Standing Committee (2018).

8.3 EFTA 2.0

Rolf Weder und Beat Spirig, zwei Ökonomen der Universität Basel, haben 2015 einen Vorschlag zur Reform der EFTA unterbreitet.¹⁸⁸ «EFTA 2.0» soll zunächst für die Schweiz eine Alternative zu den bilateralen Verträgen darstellen; aber auch eine «Alternative zur EU» (Weder/Spirig 2015: 26) bieten, womit neben den vier EFTA Mitgliedern auch weitere Länder eingeladen wären, sich diesem Projekt anzuschliessen.¹⁸⁹ Dies wären Länder Europas, die noch nicht oder nicht mehr Mitglieder der EU sein können oder wollen (ebd.: 28).

Die Autoren präsentieren eine Strategie und «keine ausgearbeiteten Details», die möglichen Verhandlungen überlassen werden sollen (ebd.: 29). Die Strategie orientiert sich an drei Prinzipien (ebd.: 27ff):

1. Das **«Prinzip der beschränkten politischen Integration»** bzw. der Subsidiarität und Eigenverantwortung: «Die Vielfalt in Europa – politisch, wirtschaftlich, kulturell und gesellschaftlich – ist ein hohes Gut, welches es unbedingt zu bewahren gilt».¹⁹⁰ Dies erfordert, «dass die Integration von Politikbereichen in der EU durch das Volk oder durch die nationalen Parlamente in Referenden stärker kontrolliert werden sollte».
2. Das **«Prinzip des freien internationalen Austauschs** von Gütern und Dienstleistungen auf der Basis der gegenseitigen Anerkennung». Als Grundlage dienen hier weniger die detaillierten Harmonisierungsvorschriften des EU-Binnenmarktes, sondern die offeneren WTO-Regeln zu technischen

188 Weder/Spirig (2015); s. a. Weder (2015)

189 Sie sehen darin die Chance für die Schweiz, «die Lösung ihrer eigenen Probleme mit den Interessen anderer europäischer Länder für Europa zu verbinden» (Weder/Spirig 2015: 29). Gleichzeitig würde die Schweizer Verhandlungsposition verbessert, «wenn man eine Alternative hat und deshalb nicht stark abhängig ist vom gegenüber» (Gygi 2015: 30).

190 Vgl. auch Weder (2015), der betont: «dass der gegenseitig vorteilhafte wirtschaftliche Austausch zu einem erheblichen Grad auf der Basis von Unterschieden zwischen den Ländern basiert. Und es wird vernachlässigt, dass Länder aufgrund ihrer Präferenzen und Traditionen gute Gründe haben, Dinge unterschiedlich zu regulieren und den Zugang zu einzelnen Märkten zu beschränken. Die Harmonisierungstendenzen in der EU wird so zu einer ernststen Bedrohung für die Vielfalt in Europa».

Handelshemmnissen (TBT), zum Handel von Dienstleistungen (GATS) oder zum geistigen Eigentumsrecht (TRIPS). Vom Prinzip der gegenseitigen Anerkennung solle nur dann abgewichen werden können, wo «ausländische Produkte- und Produktionsvorschriften objektiv die Sicherheit, Gesundheit oder die Umwelt gefährden».

3. Das «Prinzip einer – im Vergleich zum Kapital – relativen **Beschränkung des Personenaustausches**». Diese Beschränkung soll nicht nach Herkunftsländern diskriminieren, sondern entweder über den Preis in Form von Zuwanderungsgebühren oder über die Menge anhand von Lizenzauktionen geschehen.

Diese Prinzipien folgen weitgehend den eingangs genannten ökonomischen Theorien der politischen Integration¹⁹¹ und deren Club-theoretischen Implikationen (s. Teil 3). Alle drei Prinzipien sind freilich mit dem integrationspolitischen und -rechtlichen Status Quo des EWR als EFTA-EU Abkommen nicht vereinbar, sondern setzen eher am alten EFTA Regime der reinen Freihandelsintegration an.

Folgerichtig wird darauf verwiesen, dass die Schweiz auch ohne den EWR, aber über die EFTA recht erfolgreich beim Abschluss von Freihandelsabkommen mit anderen Märkten der Welt war. Ziel eines EFTA 2.0 wäre damit zunächst, «die bestehenden Freihandelsabkommen der EFTA zu «konsolidieren», d. h. in ein einheitliches Abkommen zu integrieren» (ebd.: 28). Damit würden unter den EFTA 2.0 Clubmitgliedern im Vergleich zur EU weniger enge, aber dafür potenziell weite «**binnenmarktähnliche Verhältnisse**» geschaffen bzw. erhalten: «Die Mitglieder verpflichten sich, den Austausch von Gütern und Dienstleistungen sowie Kapital so weit wie möglich von Handelshemmnissen aller Art zu befreien. Da die wichtigsten Standardisierungen bereits über die WTO weltweit geregelt sind, besteht wenig Bedarf für weitergehende Regulierungen. Der heikle Bereich der Landwirtschaftspolitik könnte in der EFTA 2.0 komplett ausgenommen und der WTO überlassen werden». Ansonsten gäbe es in Bereichen wie etwa «Kriminali-

191 Explizit verweisen die Autoren auch auf Alesina und Spolaore und dem «Trade-off zwischen Effizienzvorteilen (Skalenerträgen) bei der Bereitstellung öffentlicher Güter in Relation zu den Unterschieden in den Präferenzen der betroffenen Länder (Heterogenitätskosten)» (Weder / Spririg 2015: 28f).

tätsbekämpfung, Asylpolitik und (regionale) Umweltpolitik» (ebd.: 29) auch im Rahmen von EFTA 2.0 Raum für sinnvolle Kooperationsvereinbarungen unter Willigen und Fähigen.

Wie dieser Rahmen indes institutionell und verfahrensrechtlich aussehen soll, lassen die Autoren bewusst offen. Nur zur Streitschlichtung wird vorgeschlagen, auf den bestehenden und «funktionierenden» EFTA-Gerichtshof zurückzugreifen, solange es um Streitigkeiten innerhalb der EFTA 2.0 gehe. «Im Verhältnis gegen aussen, beispielsweise mit der EU oder mit Partnerländern, könnten Schiedsgerichtsverfahren auf der Ebene der WTO geregelt werden» (ebd.).

Beurteilung:

Ökonomisch und ordnungspolitisch entsprechen die erkenntnisleitenden Prinzipien des Vorschlags weitgehend den hier (in Teil 3 – 5) präsentierten Grundsätzen. Könnte man europäische Integration auf dem Reissbrett unter Beachtung liberaler Prinzipien und Ausblendung des staats- und europapolitischen status quo oder «acquis communautaire» neu strukturieren, wäre EFTA 2.0 als Aktualisierung der Ursprungsidee von EFTA 1.0 – der minimal politisierten, negativen, offenen und weiten wirtschaftlichen Integration viel abzugewinnen.

Nimmt man aber Buchanans (1975: ix) verfassungsökonomisch-pragmatisches «we start from here» normativ ebenso ernst wie die Realitäten der politischen, ökonomischen und nicht zuletzt rechtlichen **Pfadabhängigkeiten und Sperrklinkeneffekte** (s. Teil 3), wird das Bild (wie immer) enger und grauer. Und man müsste fragen:

- Was bliebe vom EWR? Konsequenter müsste das EWR-Abkommen von den drei EFTA-Mitgliedern gekündigt werden, um einer EFTA 2.0 beitreten zu können. Damit würde auch für die 28 EU-Mitgliedstaaten das EWR-Abkommen nicht mehr gelten können. Ebenso würden die Bilateralen Verträge der EU mit der Schweiz wohl ihre Geltung verlieren.
- Die Freihandelsabkommen der EFTA mit Staaten ausserhalb der EU sind nicht zuletzt unter der Annahme abgeschlossen worden, dass EFTA bzw. EWR ihrerseits eng in den EU-Binnenmarkt integriert sind, um so **Drittstaaten** (etwa als Direktinvestoren) auch Zugang zur EU zu erleichtern. Die

ökonomische, politische und rechtliche Basis dieser Verträge wäre in einer EFTA 2.0 womöglich gefährdet.

- Ob bereits bestehende WTO Handelserleichterungen genügen, «binnenmarktähnliche Verhältnisse» zu schaffen, die ähnliche Handelserleichterungen bei weniger Regulierungerschwerungen mit sich bringen, ist fraglich. In den laufenden Brexit-Debatten wird diese «WTO-Option» derzeit von einigen Vertretern des «harten Brexit» wieder als «no-deal» Variante ins Spiel gebracht. In nahezu allen ökonomischen Modellen ist sie aber auch kurz- und mittelfristig die ökonomisch schädlichste.¹⁹²
- Ob ein EFTA 2.0 schon für die Schweiz und mehr noch für die drei EWR/EFTA-Staaten insgesamt ökonomisch vorteilhaft wären, ist damit fraglich. Wie die Brexit-Verhandlungen ebenfalls zeigen, dürfte die EU den Zugang zum Binnenmarkt erschweren, sobald Drittländer den relevanten *acquis* nicht mehr voll übernehmen und Freizügigkeit nicht voll gewähren wollen (s. Teil 6.3).

8.4 EWR 2.0

Die Sozialdemokratische Partei der Schweiz (SP) hat 2016 eine von Delegiertenversammlung (vor dem Brexit-Referendum) und Parteitag (danach, mit wenigen, aber bedeutsamen Änderungen) verabschiedete «Roadmap Europa» veröffentlicht, die aufzeigen soll, wie die Schweiz «die Beziehungen auf langfristigen und stabilem Grund mit den europäischen Staaten und ihrem Verbund, der Europäischen Union» organisieren kann.¹⁹³

Wie der oben vorgestellte Vorschlag des EFTA 2.0. argumentiert zunächst auch die SP: «Die Bilateralen Verträge, wie wir sie heute kennen, können nicht mehr aufrechterhalten und fortgesetzt werden» (SP Schweiz 2016b: 4). Gleichzeitig wird das traditionelle Ziel der SP eines Vollbeitritts zur EU als «in weiter Ferne» (ebd.: 2) bezeichnet. Ein Rahmenabkommen (s. Teil 7.2) wird als «unverzichtbare Etappe» (ebd.: 9)

192 S. House of Commons (2018, Rn. 146ff); Dhingra et al (2017); Newton (2018).

193 S. a. Gemperli (2016)

gesehen, auch wenn eine automatische oder dynamische Übernahme europäischen Rechts kritisch betrachtet wird. Die SP fordert deshalb, ein «qualifiziertes Teilnahmerecht bei der Erarbeitung der Normen zu erhalten, gepaart mit einem **«Opting out»** für die Fälle, in denen neue Bestimmungen für unser Land unannehmbar wären» (ebd.: 10).

Wohin diese Etappe führen soll, darin unterscheidet sich der erste Entwurf der «Roadmap Europa» (SP Schweiz 2016a) von der vom Parteitag im Dezember verabschiedeten Version (SP Schweiz 2016b). Letztere lässt den Begriff «EWR 2.0.» fallen und spricht nur noch von der Option des Beitritts zu einem «weiter entwickelten EWR». Da der erste Entwurf als EWR-Reformvorschlag erkennbarer ausfällt, sei nun auf diesen verweisen. Dort heisst es: «Die Schweiz muss in die Richtung eines globalen Abkommens gehen und sich multilateral in die europäische Staatengemeinschaft eingliedern. Das kann in der Form eines Beitritts zu einem EWR 2.0 geschehen» (ebd.: 8). Der EWR 2.0 versteht sich als Angebot, das «einerseits Nichtmitgliedstaaten der EU umfassen könnte, die einen besser strukturierten Zusammenarbeitsrahmen als hundert verschiedene Einzelabkommen anstreben, und andererseits europäische Staaten, die nicht mehr dem von den Organen in Brüssel vorgegebenen Rhythmus folgen wollen».

Unter Verweis auf einen (damals noch nicht entschiedenen) Brexit wird vermutet, dass sich in Europa «ein **Drei-Kreise-Modell**» herausbildet (ebd.):

«Im inneren Kern wären die EuroLänder, darum herum die EU-Länder, die eine langsamere Integration anstreben und im dritten Kreis die EWR-Länder. Zu letzteren könnte Grossbritannien den Anschluss suchen, falls der Brexit Tatsache wird. Die Schweiz würde in dieser Konstellation in eine vierte Kategorie fallen. Deshalb der Vorschlag, wenigstens in die dritte aufzusteigen. Damit hätte die Schweiz erstmals ein multilaterales Verhältnis zur EU».

Was genau das Neue am EWR 2.0 wäre (ausser seiner möglichen Erweiterung um neue Mitgliedstaaten), bleibt in dem Papier jedoch unklar. Beschrieben wird zunächst der institutionelle status quo: «Die Schweiz könnte ihre aussenhandelspolitische Unabhängigkeit sowie eine eigenständige Geld-, Fiskal- und Steuerpolitik behalten. Das Ausmass an politischer Mitbestimmung im EWR wäre allerdings im Vergleich zu einem EU-Beitritt immer noch deutlich eingeschränkt, da die EU-Binnenmarktregeln vollumfänglich von der EU bestimmt werden».

Einzig eine «intensivere Teilhabe am «decision shaping»» liesse sich wohl, so die SP aushandeln: ««Decision shaping» ist aber auch hier nicht «decision making»».

Beurteilung:

Auch wenn der Reformvorschlag recht wenig ambitioniert ist (und noch dazu im Schlussdokument kaum mehr erkennbar), enthält er doch bedenkenswerte Elemente:

- ein «Opting Out für unser Land» wäre die Abkehr vom seit 1992 geltenden Prinzip, dass die EWR/EFTA-Staaten als Kollektiv **mit einer Stimme** sprechen und grundsätzlich jeweils denselben Vereinbarungen unterliegen. Dies wäre nach einem Beitritt der Schweiz und einem Land wie Grossbritannien auch deutlich schwieriger zu bewerkstelligen als derzeit. Es würde für beide Länder schwer zu akzeptieren sein, ihre Interessen stets zunächst mit anderen EFTA-Staaten abzugleichen und dann nochmals mit der EU, ein Prozess der Konzessionen auf zwei Stufen.
- Eine intensivere Teilhabe an Binnenmarkt-Entscheidungen liesse sich – gerade in einem substantiell erweiterten EWR – vielleicht aushandeln. So argumentiert auch Baudenbacher (2016): «Ein Staat von der Grösse Grossbritanniens würde auf einem – wie auch immer gearteten – Mitbestimmungsrecht bestehen. Wenn die Briten das aushandeln könnten, so würden auch die Norweger, Isländer und Liechtensteiner profitieren. Und für die Schweiz wäre der Weg in den EWR frei... Vielleicht könnten mit den Briten Verbesserungen ausgehandelt werden. Das wäre dann ein EWR 2.0».
- Es bleibt abzuwarten, wie sich die SP weiter verhält. Mit der Frage «Ist der Bundesrat bereit eine Option EWR II zu prüfen?» hat die Partei und Fraktion am 13. September 2018 eine Interpellation an den Bundesrat gerichtet und argumentiert:¹⁹⁴

194 S. <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20183763>

«Der EWR wird... von über 40 Prozent der Bevölkerung positiv wahrgenommen... Er ist auf wirtschaftliche und nicht auf politische Integration fokussiert. Die drei Mitglieder des Efta-Pfeilers... sind mit der Schweiz seit fast 60 Jahren in der Efta verbunden, spielen gerade im Energie- und Finanzbereich in Europa eine wichtige Rolle und teilen eine Vorliebe für Freihandel und offene Märkte. Auch genießt der Efta-Gerichtshof... einen exzellenten Ruf; entsprechend hat seine Selbstständigkeit gegenüber dem EuGH in den letzten Jahren anerkannter-massen zugenommen».

8.5 Single Market-Lite

Die Londoner Denkfabrik Open Europe¹⁹⁵ hat vor dem Brexit-Referendum eine umfangreiche Studie «What if...? The Consequences, challenges and opportunities facing Britain outside EU» veröffentlicht (Open Europe 2015b). Darin werden unter anderem auch die bestehenden Alternativen zur EU-Mitgliedschaft dargestellt und in ihren ökonomischen, politischen und rechtlichen Konsequenzen verglichen. Für die Evaluierung der Alternativen werden vier «Tests» herangezogen (ebd. 49):

1. Bietet das Modell hinreichend **Marktzugang** zur EU für die britische Wirtschaft?
2. Bietet das Modell hinreichend **Mitbestimmung** über die Regeln des Marktzugangs?
3. Können langfristige Chancen aus dezentraler demokratischer **Selbstbestimmung** die kurzfristigen oder dauerhaften ökonomischen Kosten des Brexit aufwiegen?
4. Wie gut ist das Modell mit der EU **verhandelbar**?

Im Vergleich mit anderen Modellen – das bilaterale «Schweizer Modell», ein umfassendes Freihandelsabkommen («Kanada plus»), der harte Brexit («WTO-Modell») oder einseitiger Freihandel («Hong Kong

195 Der Autor dieses Berichts ist derzeit Direktor von Open Europe Berlin, einer 2012 gegründeten unabhängigen Denkmanufaktur, die mit Open Europe partnerschaftlich verbunden ist (und bis Mitte 2016 auch finanziell von Open Europe unterstützt wurde). An der hier präsentierten Studie von Open Europe war ich nicht als Ko-Autor beteiligt – aber natürlich hat man sich intensiv über Vieles ausgetauscht. Irgendeine Abhängigkeit in inhaltlichen Dingen bestand nie.

Modell») – schneidet der EWR (das «Norwegen Modell») nur hinsichtlich Test 1 am besten ab: Der Marktzugang zur EU ist besser, die «politischen Kosten» (Test 2 oder 3) indes sind höher als in alternativen Modellen. Die Verhandelbarkeit wird als «medium» eingeschätzt.

Vor diesem Hintergrund untersucht Open Europe, inwieweit welche Reformen des EWR einen Beitritt für Grossbritannien attraktiv machen könnten und wie wahrscheinlich die einzelnen Reformideen zu verwirklichen wären. Gleichzeitig wird (wie im Modell des «EWR 2.0», der «Kontinentalen Partnerschaft», oder der «Wider European Economic Area») der «Single Market Lite» auch als Angebot an andere Länder verstanden, die jenseits der EU-Vollmitgliedschaft Zugang zum EU-Binnenmarkt haben möchten.¹⁹⁶

Es werden sechs Probleme des EWR identifiziert, deren Behebung jedoch ganz überwiegend als schwierig und unwahrscheinlich betrachtet wird.

Umfang: Nach den Vorstellungen von Open Europe (2015b: 67 und Annex 2) müsste der Umfang der «EWR-relevanten» Themen im «EEA lite» auf das nach politökonomischer Theorie (s.o. Teil 3 und 6) oder auch wirtschaftsliberaler Auffassung wirklich Notwendige oder Sinnvolle reduziert werden: die vier Grundfreiheiten, ein offener Binnenmarkt für Energie und Transport, das Wettbewerbsrecht einschliesslich Beihilfeverboten. Die nicht direkt die Funktionsfähigkeit des Binnenmarkts und Wettbewerbs betreffenden Massnahmen der Beschäftigungs-, Sozial-, Umwelt- und Verbraucherpolitik wären wieder in nationalstaatliche Verantwortung zu entlassen.¹⁹⁷ Die Durchsetzbarkeit dieser Reform wird indes, m.E. zu Recht, als gering eingeschätzt.

Mitsprache: Eine Korrektur der schwach ausgeprägten Mitwirkungsrechte der EWR/EFTA-Staaten («regulation without represen-

196 Open Europe (2015b) nennt: «Countries inside the EU that may in the long-term be forced into alternative arrangements due to Eurozone integration, such as Sweden or Denmark; Countries outside the EU but largely integrated in the EU via sub-optimal models, such as Norway and Switzerland; Countries outside that are very unlikely to ever join a euro-centred, highly integrated EU, such as Turkey».

197 Open Europe (2016b) stellt fest, dass 93 der 100 die britische Wirtschaft am meisten belastenden Rechtsakte auch nach einem Brexit bei EWR-Mitgliedschaft bestehen blieben. Als besonders umstritten gelten etwa die Arbeitszeitrichtlinie 2002/88/EG, die Richtlinie 2008/104/EG über Leiharbeit oder die Richtlinie 2011/61/EU über die Verwalter alternativer Investmentfonds.

tation») ist sicher, zumal aus Britischer Sicht, das wichtigste Anliegen einer EWR-Reform. Open Europe (ebd.: 65) präsentiert hierzu drei Wege:

1. **Doppelte Mehrheit:** Binnenmarkt-relevante Entscheidungen der EU werden bereits im Rat mit qualifizierter Mehrheit getroffen. Die EWR/EFTA-Staaten, die diese genauso (wenn auch öfters mit Anpassungen und Verzögerungen) umsetzen, haben dabei jedoch kein Stimmrecht. Nach dem Vorbild der «double majority» bei Abstimmungen der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde (EBA) könnte auch in einem EWR Lite die Regel gelten, dass sowohl eine Mehrheit im Minister-rat der EU als auch unter den EWR Lite Mitgliedern für eine Entscheidung notwendig ist.
2. **Qualifizierte gemeinsame Mehrheit:** bisher gilt (gerade für Binnenmarktentscheidungen) nach Art.16 EUV das «ordentliche Gesetzgebungsverfahren» (im Mitentscheidungs-verfahren mit dem Europäischen Parlament), wonach 55 % der EU-Länder zustimmen, die gleichzeitig mindestens 65 % der Gesamtbevölkerung der Union vertreten. Die Nicht-EU, aber «EWR-Lite» Mitglieder könnten in diese Formel eingerechnet werden, um als gleichberechtigte Partner in Fragen des gemeinsamen Binnenmarktes berücksichtigt zu werden.¹⁹⁸
3. **Veto nationaler Parlamente:** im Sinne der Subsidiarität und der Einbeziehung nationaler Parlamente könnte auch einer zu bestimmenden Anzahl nationaler Parlamente – unter Ein-schluss der «EWR Lite» Volksvertretungen – ein Vetorecht gegen binnenmarktrelevante Kommissionsvorschläge ein-geräumt werden. Dies würde bedeuten, dass die bereits be-stehende «Subsidiaritätsrüge» von einer «gelben» zu einer «roten Karte» zu reformieren wäre (s. Teil 5.2) und auch die EWR/EFTA (Lite) Mitgliedsstaaten einschliesst.

Auslegung: Das Monopol des EuGH in der Auslegung (und Aus-dehnung, Teil 4.4) des Binnenmarktrechts sehen auch die Autoren

¹⁹⁸ s. a. Chopin (2013). Auch Gemperli (2016) argumentiert: «Immerhin entscheidet die EU heute im Bereich des Binnenmarkts in der Regel nach dem Mehrheitsprinzip, was eine Beteiligung weiterer Staaten eher möglich macht als beim Einstimmigkeits-prinzip».

von Open Europe (2015b: 65f), ähnlich wie Kritiker der EU in Grossbritannien oder Kritiker der Bilateralen in der Schweiz, als Problem. Sie sehen die Gefahr, dass «fremde Richter» in der Auslegung eines (neuen) EWR-Abkommens einen «bias» zugunsten des sie bestellenden EU-Kerns hätten und den Umfang rechtlicher Verpflichtungen über das Mandat dieses Vertrages zuungunsten weniger interventionsfreudiger Mitglieder des EWR unbeirrt ausweiteten. Deshalb soll dem EuGH ein neuer «Single Market Court» gegenübergestellt werden, der durchaus dem Modell des bestehenden EFTA-Gerichtshofs folgen könnte, der schliesslich gelegentlich eigene Meinungen durchsetze (s. Teil 7.1). Allerdings müsse er in einem (erweiterten und rechtlich gestärkten) «EWR Lite» besser mit Personal ausgestattet werden. Zusätzlich oder alternativ könnten auch nationale Gerichte des «Single Market Lite» ein «right of appeal or even reject ECJ law» erhalten (ebd.: 66).¹⁹⁹

Zuwanderung: Open Europe hält das Prinzip der Freizügigkeit von Arbeitnehmern, Arbeitssuchenden und Selbständigen für einen wichtigen Bestandteil eines «EWR Lite». Deshalb wird die von der britischen Regierung für zentral angenommene «rote Linie» der Begrenzung der Zuwanderung aus EU-Staaten zwar genannt, aber keine Reform gegenüber dem status quo erkennbar ausgewiesen. Vielmehr wird verwiesen auf die (von Liechtenstein in Anspruch genommenen) Möglichkeiten von Art. 112 EWRA («Schutzmassnahmen») oder die «Notbremse», die David Cameron (vor dem Brexit-Referendum) seitens der EU zur Steuerung der Zuwanderung aus EU-Staaten zusagt wurde.

«Eine Stimme»: Das Problem «unanimity amongst EEA members» betrifft das Prinzip, dass die EFTA-Seite im zwei-Säulen Modell mit «einer Stimme» sprechen muss, wodurch die Herausforderung der **zweifachen Erfordernis von Interessenabgleichungen** entsteht. Die Reform-Variante der «doppelten Mehrheit» (s.o.) würde das abschaffen. Wie schon zuvor skizziert, dürfte es nicht nur für das in eigenständiger Vertretung (und Durchsetzung) nationaler Interessen geübte Vereinigte Königreich problematisch sein, sich zunächst mit Ländern wie Liechtenstein oder Island auf eine Position innerhalb der EFTA-Seite auch eines EWR Lite einigen zu müssen. Auch die bisherigen EWR/EFTA-Staa-

199 Vorstellbar wäre auch die Vertretung von EWR/EFTA-Richtern in einem zweiten Kompetenz- oder Subsidiaritätsgericht (s. Teil 5.2) – zumindest bei EWR-Lite relevanten Entscheidungen.

ten könnten dieses Erfordernis im Verein mit Grossbritannien (und gegebenenfalls weiteren grossen Staaten) durchaus als Behinderung ansehen. Einer, zudem möglicherweise wie in der EU nach Bevölkerung gewichteten, qualifizierten Mehrheitsregel dürften sie dagegen wohl auch kaum zustimmen wollen. Open Europe (2015b: 68) sieht das auch so: «The UK joining the EEA / EFTA alone would massively upset the balance of power in the club given that the UK would be so much larger – this is the weakness of a <double majority> voting arrangement».

Beurteilung:

- Auch EWR Lite präsentiert einen **Idealtyp** (siehe dazu die Anmerkungen zu EFTA 2.0). Hinter den inhaltlichen «Tests» (1 – 3) des Reformvorschlags stehen zwar erkennbar die traditionell britischen Interessen an einer möglichst viele Länder umfassenden ökonomischen Marktöffnung in Europa und (welt-)weit darüber hinaus – bei Bewahrung nationaler Souveränität und demokratischer Kontrolle in nahezu allen anderen Bereichen. Dennoch sind die dahinter liegenden ordnungspolitischen Grundpositionen der Subsidiarität und Flexibilität durchaus «universalisierbar» und wären auch auf viele andere Länder übertragbar (s. Teil 3 und 5).
- Die Autoren sind sich der realpolitischen Einschränkungen und juristischen Komplikationen indes bewusst und benennen sie in der Diskussion um «Test 4» in einer Deutlichkeit, wie man sie sich während der Diskussionen um das Brexit-Referendum häufiger gewünscht hätte. Demensprechend fällt Open Europes Test der **Durchsetzbarkeit** eines (nach britischen Interessen) reformierten EWR Lite auch ernüchternd aus. Zwar käme eine Zunahme an demokratischer Mitsprache und gerichtlicher Kontrolle im Prinzip auch den drei aktuellen EWR/EFTA Staaten grundsätzlich sicher entgegen – und könnte mit neuen gewichtigen Partnern wie Grossbritannien (oder der Schweiz und anderen) wohl auch besser rechtfertigt werden. Dennoch wäre schon die Zustimmung der EWR/EFTA-Mitglieder zu einem Beitritt Grossbritanniens selbst unter den Bedingungen eines EWR Lite nicht garantiert.

- Die verbesserten Mitbestimmungsmöglichkeiten der EWR/EFTA-Staaten dürften die «input-Legitimation» des gemeinsamen acquis sicher verbessern (s. Teil 3.4). Dies kann freilich auch die «Effizienz» der zeitnahen und homogenen Umsetzung des acquis gefährden.²⁰⁰
- Von Seiten der EU (vor allem: Kommission, Parlament und EuGH) wäre heftiger **Widerstand** zu erwarten, wie Open Europe schon 2015 (ebd.: 68) selbst ahnte und die bisherigen Brexit-Verhandlungen eindrucksvoll bestätigen: die (nahezu) unveränderte Teilnahme am EU-Binnenmarkt unter (selektiver) Auslassung integrationspolitischer Verpflichtungen wie im Bereich der Freizügigkeit, sozial-, umwelt- und fiskalpolitischer Harmonisierung würde unweigerlich als «Rosinenpicken» und «Sozialdumping» gebrandmarkt und abgelehnt werden. Und diese Ablehnung ist auch aus prozeduraler Sicht höchst wahrscheinlich, wie Open Europe (ebd.: 67) selbst feststellt:

«Of all the potential models, this would arguably be the hardest to negotiate as it would require a series of negotiations to parallel treaty structures covered by 31 national vetoes. The EEA, EFTA and EU Treaties can only be changed through unanimous agreement if all participating member states agree. The EEA Treaty would have to be amended on multiple points: to allow the UK in, to narrow the scope of the Treaty and to introduce new voting structures.»

200 Frommelt (2017: 238) setzt «Effizienz» in diesem Sinne mit «output-Legitimation» gleich und argumentiert: «In the EEA, there is an inherent conflict between the legitimacy that derives from the EEA's output in terms of a homogenous and dynamic economic area and the legitimacy shaped by the input of the EEA EFTA states. If the EEA EFTA states give their parliaments or business associations access to the EEA decision-making or, more generally speaking, initiate a debate on constitutionally acceptable arrangements for EU acts that trigger EEA horizontal challenges, the incorporation of those EU acts is likely to be significantly delayed. This means that an increase in the input legitimacy by a more participative and elaborate EEA decision-making is likely to cause temporarily differentiated rules for the EEA EFTA and the EU states and thus a decrease of the EEA's output legitimacy.»

8.6 Kontinentale Partnerschaft

Ebenfalls als Reaktion auf das Brexit-Referendum erschien im Sommer 2016 ein Vorschlag einer fünfköpfigen Gruppe renommierter Ökonomen und Politiker aus Frankreich, Deutschland und Grossbritannien. Jean Pisani-Ferry, Norbert Röttgen, André Sapir, Paul Tucker und Guntram B. Wolff schlagen für das «Europa nach dem Brexit» eine «Continental Partnership» (CP) vor, die im Prinzip auf eine Variante des Europäischen Wirtschaftsraums hinausläuft – ein **Modell EWR +/-** mit (plus) etwas mehr Beteiligung der nicht EU-Staaten an den sie betreffenden EU-Regulierungen des Binnenmarktes, aber (minus) ohne volle Freizügigkeit für Arbeitskräfte. CP wäre, wie der EWR, deutlich weniger als eine volle EU-Mitgliedschaft und deutlich mehr als ein schlichtes Freihandelsabkommen. Langfristig – und über Grossbritannien hinaus²⁰¹ – läuft es (wie der EWR 2.0, s. Teil 8.4) auf ein «Europa der drei Kreise» hinaus: im Kern die stark integrierte Eurozone; dann die EU als solche und (mehr oder minder neu) eine hauptsächlich intergouvernemental verabredete «Kontinentale Partnerschaft» (s. a. Wohlgemuth 2016b).

Umfang: Die Autoren (Pisani-Ferry et al. 2016: 5f) argumentieren, dass Marktintegration, ökonomisch-funktional betrachtet, nur folgendes benötige: Zollfreiheit, gemeinsame Mindeststandards etwa für Verbraucherschutz, eine gemeinsame Wettbewerbspolitik und Beihilfekontrolle sowie Beträge für die Bereitstellung einiger öffentlicher Güter. «Rein ökonomisch» sei ein **Binnenmarkt** für Güter, Dienstleistungen und Kapital durchaus funktionsfähig – auch ohne Freizügigkeit von Arbeitskräften (s. hierzu die Diskussion in Teil 3.5). Das Insistieren auf allen vier Grundfreiheiten sei lediglich Teil der «politischen» Definition des Binnenmarktes. Die Autoren räumen ein, dass auch die Freizügigkeit des Faktors Arbeit üblicherweise die Allokationseffizienz steigert, weshalb auch ökonomisch viel dafür spricht. Sie betonen aber die politischen Probleme der Akzeptanz, wie das britische Referendum gezeigt habe.

201 Vgl. die Klarstellung von Sapir/Wolff (2016): «although motivated by Brexit in the short term, our proposal should be viewed as dealing not just with the EU-UK relationship, but with the organisation of Europe over a longer time horizon. In the next 15 – 20 years, the balance of economic and geopolitical power in the world will alter significantly in favour of countries outside Europe. If our part of the world is to keep a seat at the new top table, it will have to find ways to create a partnership between the EU and non-EU states.»

Insofern wäre es vielleicht besser zu sagen: es gibt politische Probleme mit dem politischen Projekt der Einheit der vier Grundfreiheiten oder genauer: es gibt politische und ökonomische Probleme, wenn Freizügigkeit nicht nur in offene Arbeitsmärkte führt, sondern auch in (in Grossbritannien zudem überwiegend steuerfinanzierte) Sozialsysteme. Jenseits der «reinen» Ökonomie und der «reinen Politik» ist das Bild der tatsächlichen ökonomischen Folgen der Zuwanderung aus EU-Staaten auch für Grossbritannien keineswegs eindeutig. Den meisten Studien zufolge haben die Briten bisher hiervon eher profitiert.²⁰²

Jedenfalls wollen die fünf Autoren eine Partnerschaft für Mitglieder ausserhalb der EU ermöglichen, die am Binnenmarkt für Güter, Dienstleistungen und Kapital teilnehmen wollen, nicht aber (zumindest nicht dauerhaft und vollständig²⁰³) an der politischen Integration einschliesslich der Personenfreizügigkeit.

Mitbestimmung: Da ein Grossteil der EU-Gesetzgebung aber direkt oder indirekt mit dem Binnenmarkt (auch der verbliebenden drei Grundfreiheiten) begründet wird und hierfür allein die Institutionen der EU zuständig sind, muss nach Pisani-Ferry et al. (2016) für die CP-Mitglieder zumindest ein Mitspracherecht eingeräumt werden. Hierfür soll ein **CP-Rat** eingerichtet werden (ebd.: 7). Dieser soll konsultiert werden und darf Eingaben machen, bevor es zu Entscheidungen im EU-Rat und EU-Parlament kommt. Letztere Institutionen behalten formal-rechtlich das Letztentscheidungsrecht, sollen aber politisch verpflichtet werden, die Anliegen der CP Staaten zu berücksichtigen.

202 Vgl. Open Europe (2016a); Wohlgemuth (2016c); Hix (2018): Eine relative Mehrheit der Briten war kurz vor dem Referendum der Meinung, die unbeschränkte Freizügigkeit von EU-Ausländern schade Grossbritannien. Empirische Studien kommen aber eher zum Schluss, dass gerade die Einwanderung aus EU-Ländern zu einer höheren Beschäftigungsrate geführt und damit auch die Sozialkassen und die Staatskasse insgesamt eher entlastet hat. Dennoch gibt es Verlierer. Diese dürften am ehesten niedrigqualifizierte Arbeitslose sein und Angestellte im niedrigqualifizierten Dienstleistungssektor. Grundsätzlich könnten diese Gruppen jedoch aus den Effizienzgewinnen der Marktöffnung «entschädigt» werden (von Weizsäcker 1998).

203 Schliesslich wird anerkannt, dass gerade die Inanspruchnahme der Dienstleistungsfreiheit, aber auch der ungehinderte Austausch von Kapital und Gütern, oft genug mit der Arbeitnehmerfreizügigkeit und Niederlassungsfreiheit zusammenhängen (Pisani-Ferry et al. 2016: 5). Erwartet wird dennoch «the emergence of a system under which the UK would impose a quota-system of some kind on the EU as a whole, while the EU would impose a quota on the UK» (ebd.: 8).

Inwiefern die Entscheidungsstruktur in der CP «weit» über die im Zwei-Säulensystem des EWR hinausgehen soll, wie die Autoren meinen, wird indes nicht wirklich ersichtlich. Es findet sich nur ein Verweis auf den Gemeinsamen EWR-Ausschuss, der allerdings wenig Einfluss auf den Rat der EU habe.²⁰⁴ Auch wird der EFTA-Gerichtshof erwähnt, der aber als möglicherweise nicht «hinreichend stark» bezeichnet wird, wenn ein Schwergewicht wie Grossbritannien hinzukäme. Alternativ wird vorgeschlagen, dass einem «erweiterten» EuGH Richter aus allen CP Mitgliedsländern angehören könnten (ebd.: 7).

Ebenfalls analog zum EWR sollen auch CP-Staaten Beiträge zum EU-Budget leisten, vor allem für die Strukturfonds, die das Ziel hätten, die Eingliederung strukturschwacher Staaten in den EU-Binnenmarkt zu erleichtern (ebd.: 7f).

Horizontale/flankierende Politiken: Weitere Politikbereiche, an denen auch CP-Mitglieder teilnehmen sollen, wären (auch wenn es hier eine gewisse Flexibilität geben darf): Regulierungen der Finanzmärkte, Klima- und Energiepolitik sowie Zusammenarbeit in der Aussen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Aber auch zur Handelspolitik der EU soll Anschluss gesucht werden: «We could see an interest of non-EU CP countries participating in EU trade policy through the CP council, thereby choosing to give up their ability to negotiate individually new free trade agreements» (ebd.: 8).

Die erstgenannten Politiken sind entweder bereits auf Ebene des EWR ebenfalls vereinbart, oder sie können vereinbart werden. Der **Anschluss an die EU-Handelspolitik** dagegen wäre eine bedeutsame Änderung des (EU-) Kompetenzbereichs im EWR, der ja bewusst nicht als Zollunion gestaltet ist. Mangels gemeinsamem Zolltarif nach aussen müssen Exporteure der EFTA-Länder bei der Ausfuhr in die EU nachweisen, dass kein zu grosser Teil der Wertschöpfung des Produkts von Drittstaaten geleistet wurde. Das ist ein zusätzlicher Aufwand, den «volle» EU-Mitglieder nicht haben. Gleichzeitig können EFTA Länder aber auch unabhängig von der EU eigene Freihandelsabkommen mit dem Rest der Welt abschliessen. Das kann durchaus ein Vorteil sein. Norwegen deckt derzeit 80 Prozent seines Aussenhandels über eigene

204 Ebd.: fn. 8. «Our proposal therefore goes well beyond the participation of EEA countries such as Norway that meet in the EEA Joint Committee at the level of ambassadors some 6 times per year with little influence on the council of the EU».

Freihandelsabkommen ab; Grossbritannien hat als EU-Mitglied nur für 63 Prozent seines Aussenhandels Freihandelsbedingungen (Open Europe 2016a: 11). Die Schweiz (und damit auch Liechtenstein) sowie Island etwa haben ein Abkommen mit China; die EU nicht.²⁰⁵

«Rosinenpicken» und «Ansteckungsgefahren»: Trotz der Prominenz und Regierungsnähe einiger der Autoren gab es kaum offizielle politische Reaktionen auf den Vorschlag. Nicht überraschend ist, dass in britischen Medien die Idee Binnenmarkt ohne Personenfreizügigkeit recht freundlich kommentiert wurde.²⁰⁶ Auf dem Kontinent dagegen kommt die Abkehr von dem Prinzip der Untrennbarkeit der vier Grundfreiheiten einem «historischen Tabubruch»²⁰⁷ gleich, der zudem unkontrollierbare «Ansteckungseffekte» auslösen könnte. Sapir / Wollf (2016) gehen recht ausführlich auf diese Einwände ein und argumentieren, dass der Vorschlag der Einschränkung der Personenfreizügigkeit (aus politischen Gründen) **nicht für EU-Mitglieder** gelten kann – und (aus ökonomischen Gründen) noch weniger für Mitglieder der Eurozone.²⁰⁸ Somit wäre diese Option für EU-Mitglieder zwingend mit dem Austritt aus der EU (bzw. aus dem Euro) verknüpft, unter allen Risiken und Nebenwirkungen.²⁰⁹

205 Eine Studie im Auftrag des Europäischen Parlaments (2016b) kommt zum Schluss, dass EFTA-Staaten zwar schneller und leichter Freihandelsabkommen treffen können (auch weil diese weniger auf Konditionen für Menschenrechte, Arbeits- und Umweltbedingungen achten); diese Abkommen aber auch in Umfang und Tiefe der Beseitigung nicht-tarifärer Handelshemmnisse bescheidener ausfallen.

206 Auch im Independent vom 7.9.2016 («This partnership is the best solution to Brexit»)

207 Vgl. Die Welt vom 1.9.2016 («Röttgen bringt historischen Tabubruch ins Spiel»)

208 Sapir / Wollf (2016): «The four freedoms are at the core of the EU political project and are not negotiable for countries wanting to be part of the EU. In addition, the free movement of workers is economically indispensable for countries in the euro area, where the exchange rate is no longer available as an adjustment mechanism».

209 Vgl. Röttgen in Welt vom 1.9.2016 («Röttgen bringt historischen Tabubruch ins Spiel»): «Der Preis, den der dritte Kreis zahlt, ist hoch: Er darf beim Binnenmarkt mitmachen, aber er darf die Regeln nicht bestimmen. Die Gesetzgebung liegt allein bei den EU-Staaten. Meine Einschätzung ist, dass keiner der anderen 27 erwägt, sich das britische Rosinen-Picken zum Vorbild zu nehmen und dafür solche Nachteile in Kauf zu nehmen.» Hix (2018: 9f) stellt zudem fest, dass nahezu alle EU-Mitgliedstaaten stärkere Handelsverflechtungen mit der EU aufweisen als Grossbritannien. Die ökonomischen Kosten eines (härteren) «Exit» dürften damit für andere Länder noch höher sein als für das UK.

Tatsächlich würde beiden Seiten Einiges abverlangt: Die EU würde sich von der «heiligen Vierfaltigkeit» der Grundfreiheiten verabschieden müssen, Grossbritannien hätte neben einem Beitrag zum EU-Budget einen nicht geringen Souveränitätsverlust («regulation without representation») zu schlucken und müsste zudem (auch wenn die Autoren das nicht als Nachteil kennzeichnen) auf eine eigene Handelspolitik («Global Britain») verzichten.

Beurteilung:

- Der «proposal» ist eher als Gedankenanstoss zu verstehen denn als umfassender, konkreter Entwurf einer alternativen Assoziation von Nichtmitgliedern mit der EU.
- Die Fokussierung auf die gegenseitig vorteilhafte und über die EU ausgeweitete Mitgliedschaft in einem «**Binnenmarkt-Club**» (mitsamt der funktionsadäquaten Ergänzungen etwa im Wettbewerbsrecht und anderen «weiten Clubgütern») entspricht der hier (Teil 3.5) skizzierten polit-ökonomischen Logik.
- Die Vorteile einer Einschränkung auf nur drei der vier Grundfreiheiten dagegen ist schon in der «reinen Ökonomie» («Substitutionseffekt») und in der Empirie («Nettokosten») alles andere als unstrittig. Verfassungsökonomisch und clubtheoretisch kann dagegen eine Differenzierung der Prinzipien **Freizügigkeit und Nichtdiskriminierung** gerechtfertigt werden, die den gleichen Zugang zu Märkten für ausländische Standortnutzer gewährt, nicht aber den gleichen Zugang zu Sozialversicherung und Umverteilung, die dem Intergenerationenverband «Bürgergenossenschaft» vorbehalten wäre (s. Teil 3.5)
- Wichtig ist, dass der Vorschlag über einen reinen EU-UK deal hinausreicht und als Modell für **flexible Integration in ganz Europa** dienen soll. Wieweit der Vorschlag tatsächlich über bestehende EWR Governance-Strukturen hinausgeht, bleibt indes unklar. Die Möglichkeiten des «decision-shaping» sowohl im gelebten wie auch im geschriebenen m EWR-Abkommen mit seiner anspruchsvollen Zwei-Säulen-Struktur werden womöglich unterschätzt. Inwieweit ein «CP-Council» oder ein um CP Mitglieder erweiterter EuGH die Mitbestimmung eines um ge-

wichtige weitere Länder erweiterten Integrationskreises tatsächlich erhöht, bleibt offen, solange hierzu konkrete Aussagen fehlen.

- Die Einschätzung der Autoren, eine Desintegration der EU durch allzu starke Attraktivität der CP («**Ansteckung**») sei nicht zu erwarten, kann man weitgehend stützen. Als Modell «allzu flexibler Des-Integration» für bestehende EU-Mitglieder käme das für Mitglieder der Eurozone wohl nicht in Betracht; denn diese sind ja im «ersten Kreis» und müssten erst einmal aus dem Euro aussteigen; was derzeit nur in Italien ernsthaft diskutiert wird; und selbst die Euro-Skeptiker von M5S und der Lega wollen derzeit anscheinend lieber im ersten (oder zweiten) Kreis bleiben. Die Nicht-Euro-Staaten in Mittel- und Osteuropa wiederum denken derzeit auch nicht ernsthaft an einen Austritt aus der EU; zumal sie von der Umverteilung innerhalb der EU deutlich profitieren (vgl. Kullas et al. 2016). Damit blieben wohl nur Schweden und Dänemark, für die die CP irgendwann einmal attraktiv werden könnte. Aber dies wäre kein Drama, wie Sapir/Wolff (2016) zurecht feststellen: «in our view this would not amount to «political contagion» but instead to «**political clarification**»».
- Sollte die CP zudem für Länder ausserhalb der EU (und des EWR) attraktiv werden, wäre dies auch weder ein Verlust für die EU – noch für diese Länder. Die Gewährung voller Freizügigkeit für Bürger etwa aus der Türkei, der Ukraine, Marokko oder Tunesien in die EU im Rahmen eines EU-Binnenmarktes wäre politisch unter den Mitgliedern der EU sicher noch weniger akzeptabel als die Gewährung der drei anderen Grundfreiheiten (ähnliches dürfte etwa für die Integration dieser Länder in die EU-Agrarpolitik gelten). Für potentielle **Drittstaaten** könnte sich die CP somit zu einer attraktiven Alternative sowohl zur EU-Vollmitgliedschaft als auch zu bestehenden Assoziations- und Nachbarschaftsabkommen entwickeln (s. Teil 8.7), da die Teilnahme am Binnenmarkt für Güter, Dienstleistungen und Kapital in einem dynamischen Prozess bei gewisser Mitsprache eröffnet würde.
- Ob die CP ebenso für die aktuellen EWR bzw. EFTA-Staaten eine Verbesserung und damit Alternative zum status quo bieten

könnte, scheint dagegen deutlich weniger klar. Sicher wäre die (nicht mehr wie für Liechtenstein auf dem Weg der Ausnahmeregelung) gewährte Möglichkeit der eigenständigen Regelung der Zuwanderung auch für die EFTA-4 attraktiv.²¹⁰ Die nur rudimentär skizzierte governance-Struktur des CP lässt indes nicht erkennen, ob (a) die Etablierung eines CP-Rates wirklich mehr «decision-shaping» der EFTA/EWR-3 erlaubt als die bewährte Zwei-Säulen-Struktur mit gemeinsamen Organen (oder als die, wenn auch stockenden, Verhandlungen im Rahmen der Schweizer Bilateralen) und ob (b) die Entsendung «eigener Richter» an den EuGH zu mehr Sensibilität gegenüber nationalen Rechtsprechungen und -traditionen führte als die bestehende Dialogstruktur zwischen EFTA-Gerichtshof und EuGH.

210 Dies gilt offensichtlich für die Schweiz angesichts der in Teil 7.2 skizzierten Auseinandersetzung mit der EU um die Umsetzung der «Masseneinwanderungs-Initiative». Aber auch in Norwegen hat dieses Thema politische Priorität und Brisanz (vgl. YouGov Umfrage «Freizügigkeit in Europa: Wir und die anderen» vom Dezember 2015, wonach 52 % der Befragten sagten, EU-Bürger sollten nicht das Recht haben, in Norwegen zu leben und arbeiten. Die Vergleichswerte für andere befragte Länder waren geringer (UK: 48 %, Dänemark: 40 %, Finnland: 30 %, Frankreich: 28 %, Schweden: 28 %, Deutschland: 23 %).

8.7. Der weitere EWR («Wider European Economic Area», WEEA)

In seiner Studie «The Strategic Potential of the Emerging Wider European Economic Area (WEEA)» bietet Michael Emerson vom Brüsseler Centre for European Policy Studies zunächst einen Überblick über die vielfältigen Beziehungen der EU zu Drittstaaten im Rahmen der **Euro-päischen Nachbarschaftspolitik**. Ähnlich wie die Autoren vorheriger Reformvorschläge²¹¹ hält auch Emerson (2018a) das Potenzial einer Erweiterung der EU nach dem Prinzip der «one-size-fits-all» Vollmitgliedschaft für bald erschöpft; aber das der Einbeziehung der in vielerlei Arrangements der Assoziierung befindlichen Nachbarn der EU für zu beliebig und unstrukturiert.

Sein Vorschlag der «Wider European Economic Area» (WEEA) ist zunächst nur eine neue Bezeichnung dessen, was sich nach seiner Meinung als, wenn auch überaus komplexe, «neue polit-ökonomische Realität» infolge eines «endogenen Prozesses» (ebd.:1) in Europa abzeichnet. Dies bilde aber durchaus die Grundlage für eine «more balanced and partly multilateralised relationship between the EU and its neighbours» (ebd.: 2).

Kriterien / Anzeichen für eine bestehende WEEA:

Emerson (ebd.: 3ff) identifiziert folgende Kriterien für die Existenz / Mitgliedschaft in einer WEEA:

- Alle Teilnehmer haben ein mehr oder minder **umfangreiches und tiefes Freihandelsabkommen** mit der EU. Dies trifft auf die EFTA-4 zu, aber auch auf die Türkei (Zollunion), die sechs Partnerstaaten bzw. Beitrittskandidaten aus dem Balkan («Stabilisation and Association Agreements» SAA), die drei Vertragsstaaten einer «Deep and Comprehensive Free Trade

211 Z. B. Sapir / Wolff (2016): «There is widespread recognition that EU enlargement has largely run its course and that another approach will be needed to deal with the EU's neighbours».

Area» (DFTA) in Osteuropa, sowie drei der «most advanced Mediterranean states».²¹²

- Alle Teilnehmer sind zudem der PEM («Pan-Euro-Mediterranean Convention for preferential rules of origin and diagonal cumulation») beigetreten, die im Bereich der **Herkunftslandbestimmungen und Wertschöpfungsnachweise** ihre Freihandelsabkommen bereits multilateral untereinander harmonisieren und eine Kumulierung erlauben, womit Komponenten von Produkten, die aus Teilnehmerländern stammen zum «local content» des exportierenden Landes hinzugerechnet werden dürfen (s. a. Open Europe 2018: 33).
- Alle Teilnehmer haben Produktstandards oder Lebensmitteltests weitgehend harmonisiert und damit **technische Handelsbarrieren abgebaut**, wozu vielerlei Europäische Agenturen und Komitees auch nicht-EU Mitgliedern zur Verfügung stehen.
- Einen Beitritt zum «Energy Community Treaty» haben auch bereits viele potentielle Mitglieder des WEEA vollzogen. Ebenso hat die Integration der Gasmärkte, der Stromnetzwerke, der Bahn- und Strassentransitwege bereits weit über EU/EWR/EFTA Grenzen hinweg Gestalt angenommen.
- Das European **Common Civil Aviation Agreement (ECAA)** ist zudem im Hinblick auf Wettbewerbsregeln, Flugsicherheit, Flugsicherung und Marktzugang für alle Länder auch ausserhalb der EU von grosser Bedeutung und deshalb auch begehrt.
- Gleiches gilt für den Raum Visa-freien Reisens (für bis zu 3 Monate), nachdem die osteuropäischen Assoziationsstaaten den EWR/EFTA und den Balkan-Beitrittskandidaten gefolgt sind.

Die folgende Tabelle gibt einen ersten Überblick über den status quo eines sich entwickelnden «Weiteren Europäischen Wirtschaftsraums». Damit sind die vielfältigen Assoziations- und Kooperationsrealitäten

212 Emerson (2018b: 5ff) nennt für solche Abkommen als typische Elemente: (a) weitreichenden Zugang zum EU-Binnenmarkt, am umfangreichsten für Güter, aber weniger für Dienstleistungen, jeweils nach Massgabe der Übernahme des EU *acquis*, (b) keine Zollunion; (c) nur geringe Gewährung von Freizügigkeit; (d) Beteiligung an verschiedenen EU-Agenturen und Programmen unter (e) Beteiligung an den hierfür aufgestellten Budgets und (f) Kooperationsabsichten in den Bereichen Sicherheit und Verteidigung.

und -optionen bei weitem noch nicht erschöpft. Emerson verweist etwa darauf, dass bis zu 21 der EU-**Agenturen** auch von Nicht-EU-Mitgliedern genutzt werden, ebenso wie bis zu 17 Programme wie etwa die beliebten «Horizon 2000» für Forschungskooperation, oder «Erasmus+» für Studierendenaustausch. Auch die Europäische Investitionsbank (EIB) sowie die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBRD) finanziert Investitionen weit über die EU hinaus – vor allem im Bereich des WEEA.²¹³

213 EU-Assoziationsabkommen können auch die Errichtung einer Zollunion vorsehen (wie etwa mit der Türkei und zuvor mit Malta und Zypern). Den Einschluss in eine Zollunion hält Emerson (ebd.: 8) dagegen als Kriterium für das «standard WEEA package» für nicht notwendig, schliesslich könne es «even disadvantageous for a non-member state that has major trading interests in the world at large» sein.

	«Tiefer» Freihandel mit EU	PEM (rules of origin)	Europäische Standard Agenturen	Energy Community	ECAA (Luft- fahrt)	Visa- Freiheit ²¹⁴	Finanzhilfen
EU Mitglieder	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Geber
Island	Ja (EWR)	Ja	Ja	Nein	Ja	Ja (+Schengen)	Geber
Liechtenstein	Ja (EWR)	Ja	Nein	Nein	Nein	Ja (+Schengen)	Geber
Norwegen	Ja (EWR)	Ja	Ja	Beobachter	Ja	Ja (+Schengen)	Geber
Schweiz	Ja (bilateral)	Ja	Ja	Nein	Ja	Ja (+Schengen)	Geber
Türkei	Ja (Zollunion)	Ja	Ja	Beobachter	Ja	Nein	Empfänger
Albanien	Ja (SAA)	Ja	Affiliate	Ja	Ja	Ja	Empfänger
Bosnien	Ja (SAA)	Ja	Affiliate	Ja	Ja	Ja	Empfänger
Mazedonien	Ja (SAA)	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Empfänger
Montenegro	Ja (SAA)	Ja	Affiliate	Ja	Ja	Ja	Empfänger
Serbien	Ja (SAA)	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Empfänger
Kosovo	Ja (SAA)	Ja	Nein	Ja	Ja	Ja	Empfänger
Georgien	Ja (DCFTA)	Ja	Companion	Ja	Ja	Ja	Empfänger
Moldawien	Ja (DCFTA)	Ja	Companion	Ja	Ja	Ja	Empfänger
Ukraine	Ja (DCFTA)	Ja	Companion	Ja	pendent	Ja	Empfänger
Marokko	pendent	Ja	Companion	Nein	Ja	Nein	Empfänger
Tunesien	pendent	Ja	Companion	Nein	pendent	Nein	Empfänger
Israel	Ja (FTA)	Ja	Companion	Nein	Ja	Nein	Empfänger

Tabelle 7: Einbindung von EU-Drittstaaten. Quelle: Emerson (2018: 4).

214 Die SAA und DCFTA Staaten genießen Visa-Freiheit nur innerhalb des Schengen-Gebiets.

«Soft institutionalisation»:

Insofern ist die WEEA als komplexe, aber auch flexible, freiwillige und überwiegend **intergouvernementale Struktur** unterschiedlich überlappender funktionaler Integrationskreise bereits Realität. Emerson (2018:11f) möchte diesem Prozess jedoch eine stärkere, wenn auch «weiche Institutionalisierung» verleihen. Zwar sei eine formal-rechtliche Multilateralisierung der vielen bilateralen Abkommen (etwa in einer Art WEEA-Abkommen) theoretisch sauberer und nach dem Modell der PEM Konvention auch prüfenswert. Doch angesichts der bestehenden Komplexität der angehäuften individuellen Abkommen und der Unterschiedlichkeit der jeweiligen rechtlichen Bindungswirkung sowie der politischen Präferenzen und Fähigkeiten der beteiligten Länder wäre dies eine gewaltige bürokratisch-juristische Herausforderung.

Dennoch sei es sinnvoll, dass die EU (Kommission und Auswärtiger Dienst) ein umfassendes «**Green Paper**» erstelle, um den Stand der Entwicklung eines WEEA zu dokumentieren, sowie Optionen für die Zukunft darzulegen. Daraufhin könne ein «**WEEA Forum**» einberufen werden, um das Papier zu diskutieren, und dann auf Ministerebene jährlich weiter zu beraten (mit Arbeitsgruppen in Bereichen wie Handel, technische Standards, Energie, Transport).

Ob Länder wie die EEA/EFTA-Staaten an derlei Initiativen Interesse hätten, lässt Emerson (ebd.: 13) offen, hält aber zugute: «nothing in the WEEA would detract from the present functioning of the EEA itself. It would be in the best interests of the EEA/EFTA states to see a smooth further integration of the whole of the wider European space».

Auch die Mitgliedschaft eines post-Brexit UK im WEEA wird kurz angerissen. Tatsächlich sieht es so aus, dass das Vereinigte Königreich und die EU ein Verhältnis anstreben, das die oben genannten 6 Kriterien (und mehr, etwa im Bereich Sicherheit, Verteidigung) mindestens ebenso erfüllt wie etwa die Ukraine.²¹⁵ Aber gerade die Einbeziehung dreier «Big non-EU players in the area: the Brexit-UK, Turkey and Ukraine» (ebd.: 13) schaffe eine neue Realität, die einer allzu starken Multilateralität des WEEA entgegenstehe.

Andererseits erlauben Assoziierungsabkommen und DFTAs eine, wenn auch eingeschränkte, Freizügigkeit bzw. gegenseitige Anerken-

215 Vgl. Emerson (2018b), Duff (2017).

nung auch im Bereich der (Finanz-) **Dienstleistungen**, wohingegen die Freizügigkeit von Personen eingeschränkt werden kann (Duff 2017). Allein dies könnte den Britischen Wünschen entgegen kommen. Wie weit dies mit der EU (Kommission, Rat und Parlament) verhandelbar ist, wird sich noch zeigen müssen (s. Teil 7.4). Es wäre indes schwer zu vermitteln, Grossbritannien deutlich weniger anzubieten als das Abkommen mit der Ukraine vorsieht (dazu Emerson 2018b).

Auch der institutionelle Teil von Assoziierungsabkommen (sie richten in der Regel einen Assoziationsrat, einen Assoziationsausschuss und die Möglichkeit ein, bei Konflikten ein ad-hoc Schiedsgericht zu bestellen oder den EuGH anzurufen) könnte für beide Seiten einen Kompromiss darstellen. Zudem bieten diese Abkommen einen Rahmen für die umfassende Zusammenarbeit im Bereich **Sicherheit und Verteidigung**, der von Premierministerin May bereits «vorbehaltlos» zugesagt wurde (s. HM Government 2018: 51ff).

Beurteilung:

- Emerson zeigt die vielfältigen Potenziale eines sich entwickelnden Erweiterten Europäischen Wirtschaftsraums anhand der bilateralen und multilateralen Assoziations- und Kooperationsoptionen, die auch Ländern ausserhalb der EU (und des EWR) offen stehen.
- Damit ist auch die Realität der Europäischen Integration mit «Drittstaaten» jenseits einer «one-size-fits-all» EU-Vollmitgliedschaft recht nahe an den (in Teil 3.5 genannten) politökonomischen Kriterien (gemeinsames Interesse am Abbau von Handelsbarrieren und diskriminierungsfreien Zugang zu den jeweiligen Märkten unter Anerkennung gemeinsamer Standards).²¹⁶
- Der Verzicht auf supra-nationale Organe jenseits eines konsultativen, «best-practice» vermittelnden und gegebenenfalls be-

216 Die WEEA könnte damit auch weltweit als benchmark dienen, als Modell für «combining the highly integrated EU and a ring of economically integrated countries with many common activities, but still differing political objectives as regards being in or out of the EU itself» (Emerson 2018a: 20)

stehende Verträge daraufhin anpassenden Forums erscheint auch sinnvoll. Eine multilaterale, nun auch zwischen verschiedensten Ländern in «package-deals» unter Veto-Drohungen ausgehandelte «gesamt-europäische Lösung» wäre wahrscheinlich schlechter legitimiert, weniger passend und weniger durchsetzbar, als die Vielzahl unterschiedlicher «**Clubbildungen**» der «Willigen und Fähigen» in verschiedenen Politikbereichen (Teil 3.5).

- Zudem bestehen deutliche Unterschiede insbesondere zwischen den EFTA-Staaten und den meisten Assoziationsstaaten im Balkan, Osteuropa oder Nordafrika: die EFTA-Staaten sind überdurchschnittlich wohlhabend; sie sind stark im Binnenmarkt integriert und seit vielen Jahren an den *acquis* gewöhnt; sie sind etablierte demokratische Rechtsstaaten mit bürokratischer Kompetenz (und bedürfen deshalb keiner Aktionspläne für Demokratie und Rechtstaatlichkeit); sie lehnen einiges ab, was ENP-Staaten suchen (gemeinsame Agrar- und Fischereipolitik) oder brauchen (Regional- und Strukturförderung).
- Gerade deshalb sollten Optionen künftiger (Des-) Integration in Form sowohl der WEEA als auch des bestehenden EWR nicht vereinheitlicht werden, sondern als Alternativen offen bleiben. In Teilen ist der WEEA ein «**Warteraum**» oder «training-camp» für Länder, die die EU-Mitgliedschaft anstreben (und aus Sicht 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 ist er auch ein «**Rückzugsraum**» für enttäuschte ehemalige Mitglieder der EU-Wohngemeinschaft, die aber gleichwohl gute Freunde bleiben wollen. Die höchst unterschiedlichen Motive und Interessen lassen sich nur schwer in einer gemeinsamen multilateral verbindlichen Architektur eines Wirtschaftsraums unterbringen.

8.8 Gesamtbeurteilung

In mehr oder minder deutlicher Form gemeinsam ist den genannten Vorschlägen einer Reform des EWR das ordnungspolitisch begründbare Anliegen der **Differenzierung und Kombination** von

- **Freihandel** und Binnenmarktfreizügigkeit (für Güter, Dienstleistungen und Kapital; sowie – unter Bedingungen – auch Personen) als das zu öffnende Gemeinsame;
- **Wettbewerb** als das gemeinsam zu Stärkende, und
- **Subsidiarität und Flexibilität** als das jeweils zu Fördernde.

Diese Grundideen einer europäischen «**Einheit in Vielfalt**» können auch über den Club der EU / EWR / EFTA- Staaten hinaus als «konzentrische Kreise» oder (besser noch) als «variable Geometrien» (s. Teil 6.2) attraktiv sein. In fast allen der genannten EWR-Reformvorschläge geht der Kreis der Betroffenen deshalb auch über die EU28 / EWR31 hinaus.

Die Auswahl²¹⁷ aktueller Reformvorschläge von EWR und / oder EFTA zeigt die Vielfalt, gleichzeitig aber auch Überlappung alternativer Konzepte. Sie zeigt auch, dass **ökonomische ebenso wie demokratietheoretische Kriterien** (s. Teile 3 und 5), aber auch nationale politische Interessen und Rücksichten (s. Teil 4) in diese eingegangen sind. Zudem weisen die Vorschläge die typische Spannweite auf zwischen «reinen» theoretischen und idealtypischen Ideen und dem, was angesichts der notwendig sperrigen juristischen und unreinen politischen Realitäten von Sperrklinkeneffekten und Pfadabhängigkeiten (zumindest in kürzerer Frist) machbar erscheint (vgl. Wohlgemuth 2004).

Im Hinblick auf die **Machbarkeit** spielt eine entscheidende Rolle, ob die Reformvorschläge im Rahmen des gegebenen Primärrechts durch reine politische Willensakte, übliche Abkommen und Paketlösungen realisierbar sind, oder ob sie eine Änderung der Verträge (des EWRA oder des EUV / AEUV) erfordern. Die Hürden für explizite Vertragsänderungen (Einstimmigkeit im Rat, Ratifizierung durch nationale Parlamente, in einigen Fällen obligatorische Referenden oder mögliche Volksinitiativen) sind in der EU der 28 inzwischen nahezu unüberwind-

217 Man könnte auch besprechen: «Enhanced European Economic Area (EEEA)» (Chopin 2013), oder «European Area of Freedom, Security and Prosperity (EFSP)» (van Hulten 2011), die ähnlich wie die meisten hier dargestellten Modelle ein Europa der konzentrischen Kreise beschreiben.

bar geworden (vgl. Kirchner 2015). Gleichzeitig hat sich im «Ausnahmezustand» der Euro-Rettung (Wohlgemuth 2009) aber auch gezeigt, wie notfalls «Lösungen» gefunden werden konnten, die dem recht deutlichen Wortlaut und Sinn des europäischen Primärrechts erkennbar widersprechen (etwa: das «no-bail-out» Gebot des Art.125 AEUV) bzw. ausserhalb des EU-Rechts organisiert wurden (etwa der ESM).

Dass das EWR-Abkommen seit einem Vierteljahrhundert nie substantiell geändert wurde, liegt sicher nicht daran, dass es ein «optimales Abkommen» war, das in seiner Struktur (und seinem Wortlaut) noch heute beispielhaft für das Verhältnis zwischen EU und Drittstaaten wäre (Selvig 2018). Seine primärrechtlich unveränderte Form verdankt es wohl eher dem Umstand, dass es im aktuellen Kreis der Vertragspartner einigermaßen gut funktionierte und den gemeinsamen Interessen der Beteiligten leidlich entgegen kam.

Jedenfalls scheint sich für die drei EWR/EFTA-Staaten der **status quo gegenüber Alternativen** des Austritts oder des Übertritts in die EU bewährt zu haben (s. Teil 2 und 7.3). Hinzu kommt, dass für eine deutliche Änderung des EWR-Abkommens die Konsensfindungskosten (s. Teil 3.2) momentan und auf absehbare Zeit prohibitiv wären – und zudem ein riskantes Unternehmen darstellten. So könnte ein Öffnen der «**Büchse der Pandora**» die Gefahr mit sich bringen, dass sich die komplexe Zweisäulen-Struktur des EWR-Abkommens in Unwohlgefallen auflöst.

Im Falle des **Austritts** auch nur eines der derzeit drei EWR/EFTA-Staaten dürfte die EFTA-Säule der EWR governance wohl kollabieren; und die EU würde mit den beiden (Rest-) EFTA/EWR-Staaten den EWR acquis wohl in bilaterale Assoziationsabkommen überführen (s. a. Gstöhl 2005). Im Falle des **Beitritts** zumindest eines grossen oder mehrerer (auch kleiner) Mitglieder wäre der EWR womöglich ebenfalls der Gefahr des Kollabierens ausgesetzt, und dies seitens beider Seiten der bisher, wenn auch manchmal mühsam, eingespielten Zwei-Säulen-Struktur:

Auf der **EWR/EFTA-Seite** würde es zunehmend anspruchsvoll, in den Gremien die für die Übernahme des Binnenmarkt-acquis und der horizontalen und flankierenden Massnahmen Einigkeit («mit einer Stimme») zu erzielen. Die Folge dürften Verspätungen der Umsetzung des EWR-relevanten acquis («backlog») und somit mögliche Nachteile beim neu regulierten EU-Marktzugang für die EWR/EFTA-Staaten

sein. Sollten die neuen Mitglieder (deren Parlamente oder Gerichte) zudem geneigt sein, die Umsetzung von «Joint Committee Decisions» zu blockieren, verstärkte sich dieser Effekt. Auch steigt die Wahrscheinlichkeit, dass die für den Notfall vorgesehen Schutzmassnahmen (Art. 112 EWRA) zwar nicht zum Normalfall, aber doch zur Versuchung geraten, einseitig Binnenmarktregeln ausser Kraft zu setzen und damit Gegenmassnahmen (Art. 114 EWRA) zu provozieren.

Derlei Umstände könnten wiederum die **EU-Säule** alarmieren, die bisher den EWR als einigermaßen funktionierenden Nebenschauplatz betrachtete und seinen drei EWR/EFTA-Mitgliedern oft auch eine Art «benign negligence» entgegenbrachte. Kämen grössere und traditionell stark auf nationale Souveränität und seit Jahren zudem auf eine Steuerung der Zuwanderung pochende Länder wie das Vereinigte Königreich oder auch die Schweiz hinzu, könnte sich dies ändern. Die EU dürfte gerade dann noch stärker auf ihrer Entscheidungsautonomie bestehen und jeden Eindruck vermeiden wollen, der EWR sei – vor allem auch für bisherige EU-Mitglieder – eine attraktive Alternative zur EU-Mitgliedschaft.

Aus Sicht der EU dürfte sich die Büchse der Pandora – mitsamt der mythenhaften Konsequenzen – grundsätzlich stets dann öffnen, wenn die Reformvorschläge (a) die «heilige Vierfältigkeit» der Grundfreiheiten betreffen, indem sie die Personenfreizügigkeit beschränken und stärker national reglementieren wollen und/oder (b) mehr nationalstaatliche Souveränität oder Mitbestimmung der «Drittstaaten» bei den im EWR-Abkommen definierten Politikbereichen erreichen wollen.

Vor allem in diesen Dimensionen unterscheiden sich denn auch die sieben hier vorgestellten Reformvorschläge für den EWR – mit der Konsequenz, dass radikalere Reformen auch Änderungen auf der primärrechtlichen Ebene des EWR Abkommens zur Folge haben (müssten). Am klarsten in der Nähe des EFTA/EWR/EU status quo sind die Reformvorschläge «EWR status quo +» und «Wider EEA» (Teil 8.2 und 8.7). Der Vorschlag «EWR à la UK» (Teil 8.1) nimmt das EWR Abkommen zwar als weitgehend gegeben, argumentiert aber mit Interpretationen einer möglichen Rechtspraxis, die weit entfernt ist von dem, wie der EWR bislang tatsächlich gilt und relativ konfliktarm funktioniert. «EFTA 2.0» und «EEA Lite» (8.3 und 8.5) würden dagegen deutliche Änderungen am EWRA erfordern; «EWR 2.0» und die «Kontinentale Partnerschaft» (8.4 und 8.6) wohl auch.

Die Darstellung und Beurteilung der sieben EWR-Reformideen in diesem Kapitel kann abschliessend grob in folgender Tabelle zusammengefasst werden:

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

Tabelle 8: Übersicht EWR-Reformvorschläge

9. Chancen und Risiken für Liechtenstein

Aus allen vorigen Kapiteln ergeben sich wichtige Konsequenzen für die künftige Einbindung des Fürstentums Liechtenstein in europäische Integrations- oder Desintegrationsprozesse. Es mag erstaunen, dass diese Studie der Entwicklung und den Reformideen der EU ebenso viel Raum gegeben hat wie der Entwicklung und Reform des EWR. Für Liechtenstein bestehen aber m.E. die grösseren Chancen gerade in den möglichen Reformen der EU in Richtung stärkere Subsidiarität und differenzierte Integration.

Aus den oben genannten Gründen («Pandoras Büchse») dürfte die EU wohl auch eher innerhalb der Mitgliedschaft ihres eigenen Clubs Zugeständnisse in Richtung Subsidiarität und Differenzierung machen als im Verhältnis zu EU-Drittländern, etwa im EWR. Dies hätte «über Bande» der dynamischen Rechtsanpassungen EWR-Relevanz-Relevanz dadurch, dass sich Umfang, Art und Qualität der EU-Rechtsakte verbessern könnten. Radikalere Reformen des EWR selbst dagegen bieten neben Chancen auch Risiken bis hin zum Kollabieren des Abkommens, wie in Teil 8.8 dargelegt. Beide Dimensionen sollen nun hier aus landesspezifischer Sicht noch einmal zusammenfasst und bewertet werden.

9.1 Liechtensteins Abhängigkeit von der Zukunft/ Reform der EU

Liechtenstein ist über bilaterale Abkommen (teilweise indirekt über Abkommen mit der Schweiz), vor allem aber über den EWR eng an die EU gebunden – und damit auch an deren Zukunfts- und Reformperspektiven (s. Teil 2.1). Damit werden die möglichen Entwicklungen der EU der 28 (bald 27) gerade jetzt in Zeiten ungeklärter und heftig umstrittener Weichenstellungen (s. **Teil 1**) auch für das Fürstentum strategisch relevant.

Eine geschwächte, an sich selbst zweifelnde und möglicherweise sogar eines Tages auseinanderbrechende EU kann ebenso wenig im Interesse des Landes sein wie eine EU, die unbeirrt immer weiter auf dem Weg der «one-size-fits-all-ever-closer-Union» einen regulatorischen *acquis communautaire* anhäuft, der als «EWR-relevant» erklärt und damit für das Fürstentum zur ökonomisch («compliance costs») wie politisch («Souveränitätskosten») zunehmenden Belastung werden könnte.

Die in **Teil 3** diskutierten Kriterien für eine ökonomisch, ordnungspolitisch und demokratietheoretisch sinnvolle Zentralisierung oder Dezentralisierung von Aufgaben sind deshalb auch für eine sehr grundsätzliche ordnungspolitische Beurteilung oder Debatte des Verhältnisses von Liechtenstein zur EU (via EWR) relevant.

Gleiches gilt für die in **Teil 4** vorgenommene polit-ökonomische Darstellung der unter den gegenwärtigen Spielregeln und Akteursinteressen europäischer Politik nahezu zwingenden Tendenz der EU (und damit auch indirekt des EWR) zur Zentralisierung und Harmonisierung (mit eingebautem Sperrklinkeneffekt aus Stimmentausch-Paketlösungen und Konstitutionalisierung des *acquis*). Auch dies kennen die politischen Teilnehmer Liechtensteins im EWR-Zwei-Säulen-System sicher zur Genüge. Das gleiche dürfte für Vertreter von Mitgliedstaaten der EU gelten. Deshalb sollte ein gemeinsames Interesse sowohl der EU-Institutionen, der EU-Mitgliedstaaten als auch der EWR-assozierten Länder wie Liechtenstein darin bestehen, die europäische Integration insgesamt zu reformieren.

In **Teil 5** und **Teil 6** habe ich deshalb mögliche Reformideen vorgestellt, die einer Stärkung des **Subsidiaritätsprinzips** sowie der Idee einer **flexiblen Integration** der EU sowohl im inneren als auch im Verhältnis zu Nicht-Mitgliedern dienen könnten.

Die dort skizzierten konkreten Reformvorschläge sind **prozedural und nicht dogmatisch**. Es geht nicht darum, eine definitiv gültige Kompetenzverteilung zwischen EU und Nationalstaaten als Idealtyp definieren und als primärrechtlich nahezu ungreifbare neue Realität ver-

ankern zu wollen. Vielmehr geht es darum, Sperrklinken zu lockern und Lernprozesse effektiv werden zu lassen.²¹⁸

Die Theorien in Teil 3 geben damit auch nur Hinweise für Kriterien, die bei politischen Entscheidungen vernünftigerweise zu berücksichtigen wären. Bei den gemachten Vorschlägen geht es darum, Verfahren zu ermöglichen, mithilfe derer die Anfänge der Legitimationskette: erst die Bürger, dann regionale/nationale Abgeordnete, dann nationale Regierungen selbst entscheiden können, worüber andere entscheiden dürfen, d.h. in welchen Bereichen welche Kompetenzen auf welche Ebene verlagert werden sollen.

Rechtlich gesehen hat Liechtenstein (wie jedes Nicht-EU-Mitglied) bei den in Teil 5.2 vorgestellten Reformen zur **Stärkung der Subsidiarität** zwar selbst keine Wünsche direkt politisch anzumelden. Dies waren vor allem:

- Konkretisierung justiziabler Kriterien für das Subsidiaritätsprinzip nach Art. 5 (3) EUV;
- Stärkung der Subsidiaritätsrüge durch Parlamente der EU-Mitgliedsstaaten («rote Karte»; «Wahl der Mittel»; Prüfung der Verhältnismässigkeit; Anwendung auf den bisherigen *acquis*);
- Forderung nach «sunset-Klauseln» (Ablauf und ggf. Wiedervorlage von Regulierungen);
- Einrichtung einer Subsidiaritätskammer und/oder eines Subsidiaritätsgerichts;
- Differenzierung und damit leichtere demokratische Änderbarkeit des EU-Primärrechts und der EuGH Rechtsprechung.

Politisch und ökonomisch gesehen dürfte das Fürstentum indes ein grosses Interesse daran haben, dass zumindest einige dieser EU-Refor-

218 Dies ähnelt dem Vorgehen von Oppermann (2010: 41f), der einen «inhaltlich-normativen» und einen «prozessual-analytischen» Effizienzbegriff unterscheidet und auf europäisches Regieren anwendet. Demnach «kann die Effizienz europäischen Regierens entweder auf eine als erwünscht betrachtete Entwicklungsrichtung der europäischen Integration bezogen werden oder unabhängig von a priori definierten Zielzuständen des Integrationsprozesses definiert werden». Er selbst folgt dem zweiten Effizienzbegriff und gelangt (ähnlich wie diese Studie) zum Ergebnis, dass Flexibilisierung (konkret: das Modell der «variablen Geometrie») besser geeignet ist als Supranationalisierung, die Zahl der Vetospieler europäischer Integration in einer Weise zu reduzieren, die sowohl input- als auch output-Legitimation schont und die «Heterogenität nationaler Interessenlagen in der EU zu akkomodieren» in der Lage ist (ebd.: 47).

men ernsthaft diskutiert und womöglich realisiert werden. Schliesslich ist sehr vieles von dem, was die EU für sich als Zentralisierung und Harmonisierung beschliesst, auch das, was überwiegend von ihr selbst als «EWR-relevant» definiert wird und damit Liechtenstein-relevant ist.

In Hinblick auf die verschiedenen Modelle flexibler Integration kann man ähnlich argumentieren. Das **Weissbuch der Kommission** (2017) «Zur Zukunft Europas» setzt (wie üblich) «Europa» mit der EU gleich (s. Teil 6.1). Es ist nicht für Drittländer gedacht oder gemacht, auch wenn sich diese inmitten des europäischen Kontinents befinden (auch der EWR wird dort nicht erwähnt). Für welches Szenario sich die EU am Ende entscheiden wird (es wird sicher eine Kombination von Modellen sein²¹⁹), ist indes auch für Liechtenstein von grösster Bedeutung.

- Mit Szenario 1 («**Weiter wie bisher**») könnte man in Liechtenstein wohl erst einmal einigermassen gut leben.
- Szenario 2 («**Schwerpunkt Binnenmarkt**») klingt zunächst wie «Schwerpunkt EWR», würde aber, so wie es formuliert ist, eine Aufgabe ordnungspolitisch konstitutiver Elemente einer Europäischen Wettbewerbsordnung²²⁰ (Subventionskontrolle, Dienstleistungsfreiheit, Freihandel) bedeuten und damit auch den EWR-Binnenmarkt eher schwächen.
- Szenario 3 («**wer mehr tun will, tut mehr**») könnte schon innerhalb der EU eine subsidiaritätsgerechtere Kompetenzverteilung erleichtern. Damit wäre (zumindest für weitere Integrationsschritte) die «one-size-fits-all» Generierung eines *acquis* zumindest erschwert. Wenn Politikbereiche und Regulierungen schon nicht mehr für alle EU-Mitglieder gleichermaßen verbindlich sind (etwa im Rahmen der verstärkten Zusam-

219 In seiner Rede zur Lage der Union im September 2018 ist Jean-Claude Juncker (2018) auf das Weissbuch zur Zukunft der Union (Europäische Kommission 2017) gar nicht mehr eingegangen. Der offene Diskussionsprozess der verschiedenen Szenarien scheint sich erledigt zu haben, ehe er überhaupt begann. Nach Juncker schlägt nun die «Stunde der Europäischen Souveränität» (ebd.: 5); eine «immer vollkommener Union» soll entstehen, die selbst «in bestimmten Steuerfragen mit qualifizierter Mehrheit» entscheiden kann.

220 Vgl. Mussler (1989), Mestmäcker (2004); Wohlgemuth (2017a; 2018a).

menarbeit) könnte man sie wohl kaum für den gesamten EWR und damit Liechtenstein als «relevant» erklären – sie wären aber unter (günstigen) Umständen auch für EWR-Mitglieder gleichwohl **optional wählbar** (wie das Beispiel Schengen zeigte).

- Szenario 4 («weniger, aber effizienter») klingt zunächst aus Liechtensteiner Sicht auch sehr attraktiv. Auch wenn ordnungspolitisch wesentliche Teile (z. B.: Subventionsverbote) hier «weniger» verfolgt werden sollen, bleibt die Idee, Politiken, die «für das Funktionieren des Binnenmarkts nicht unmittelbar relevant sind» (Kommission 2017: 22) auch nicht weiter zu verfolgen, verlockend. Genannt werden schliesslich Bereiche («öffentliche Gesundheit, oder Teile der Beschäftigungs- und Sozialpolitik»), die dennoch via EWR-Abkommen als relevant erklärt werden und seitens der Wirtschaft Liechtensteins öfters für Unmut sorgen (s. Teil 2.2) und dies – unter diesem Szenario – womöglich künftig nicht mehr würden.
- Szenario 5 («viel mehr gemeinsames Handeln») bezieht sich ebenso ausdrücklich wie die anderen nur auf EU-Mitglieder – und dabei vor allem auf die Eurozone. Für Liechtenstein könnten sich gleichwohl aus einer Annäherung an dieses Szenario abermals Konsequenzen ergeben: in Form einer radikalen Harmonisierung und Zentralisierung sozialstaatlicher Standards, Regulierungen, und Steuervorschriften, die auch für den Binnenmarkt und damit den EWR und Liechtenstein als «relevant» erklärt werden.

Vor allem die in Szenario 3 angedeuteten Möglichkeiten «flexibler Integration» dürften für Liechtenstein äusserst relevant sein. Die in Teil 6.3 dargelegten Grundmodelle – zeitliche Flexibilität («mehrere Geschwindigkeiten»); Ländergruppen-Flexibilität («konzentrische Kreise») und Politikbereichs-bezogene Flexibilität («variable Geometrie») – finden sich sowohl innerhalb der EU als auch im Verhältnis der EU zu Drittstaaten. Dabei bedeutet schon jede dieser Arten der **Flexibilität innerhalb der EU** auch einen möglichen Gewinn an Flexibilität, Subsidiarität und Souveränität Liechtensteins im Verhältnis zur EU. Dies gilt zumindest insoweit, als Teile des EU-weit gemeinsamen *acquis* auch zum Massstab einer Assoziation der EU mit Drittländern gemacht werden.

Als Grundmodell der Assoziierung entspricht der *status-quo* Liechtensteins (und der beiden anderen EWR / EFTA-Staaten) am ehes-

ten dem der **konzentrischen Kreise**: als ein nach Integrationsintensität gemessener dritter Kreis nach Eurozone und EU.

Dem Modell der **verschiedenen Geschwindigkeiten** folgt weder Liechtenstein noch der EWR – sieht man vom teils unterschiedlichen Tempo der Umsetzung EWR-relevanten Rechts, dem «backlog», einmal ab (s. Teil 7.1). Schliesslich hat die Idee des EWR als «Wartezimmer» oder «trainingcamp» für eine Vollmitgliedschaft für Liechtenstein nie ernsthaft eine Rolle gespielt; in Norwegen und Island erscheint derzeit der EU-Beitrittswunsch auch wieder deutlich erkaltet zu sein (vgl. Frommelt 2017: 22f; s. a. Teil 7.2).

Gleichzeitig ist das EWR Abkommen auch nicht allzu offen für «**variable Geometrie**»: ebenso wenig, wie sich EU-Mitglieder im Bereich EWR-relevanter Rechtsakte der «one-size-fits-all» Regulierung entziehen können, können dies EWR/EFTA-Mitglieder. Wie oben beschrieben, nutzt derzeit nur Liechtenstein im Bereich der Freizügigkeit eine einzige Ausnahme vom EWR-Abkommen nach dessen Art. 112. EU-Mitglieder haben in einem weitaus weiter gesteckten Rahmen gemeinsamer Politikfelder indes auch mehr Möglichkeiten, sich entweder im Rat für Opt-outs einzusetzen, oder eine über den gemeinsamen *acquis* hinausgehende Initiative der «Willigen und Fähigen», etwa eine «**verstärkte Zusammenarbeit**», zu vereinbaren und von EU-Institutionen überwachen und unterstützen zu lassen. EFTA/EWR-Mitglieder können dies in dieser Form nicht; dafür sind sie aber weitgehend frei, mit der EU in spezifischen Politikbereichen Abkommen zu schliessen. Über das EWR-Abkommen hinaus hat **Liechtenstein** wichtige bilaterale Abkommen mit der EU abgeschlossen, so vor allem die Schengen/Dublin Abkommen (LGBI 2011.131), Abkommen zur Besteuerung von Zinserträgen (LGBI 2005.111), oder über den automatischen Austausch in Steuersachen (LGBI 2015.354). Auch die Teilnahme Liechtensteins an EU-Programmen und Agenturen geschieht teilweise freiwillig und kann somit dem Modell der funktional-pragmatischen Differenzierung oder variablen Geometrie zugerechnet werden.²²¹

221 Liechtenstein nimmt derzeit nur an drei EU-Programmen teil (Island an 12): Erasmus+, European Statistical Programme (ESP) und dem Rights, Equality and Citizenship Programme, s. Übersicht hier: <http://www.efta.int/eea/eu-programmes>. Die Teilnahme an EU-Agenturen geschieht zumeist über gemeinsame Entscheidungen der EWR/EFTA-Staaten (Überblick hier: <http://www.efta.int/eea/eu-agencies>).

9.2 Liechtensteins Abhängigkeit von der Zukunft/ Reform des EWR

Wie in Teil 2 dargelegt, scheint Liechtenstein mit dem EWR den «Club» gefunden zu haben, der den Präferenzen und Möglichkeiten eines «willigen und fähigen» Landes entspricht, das als Kleinstaat in besonderer Weise auf offene Märkte angewiesen ist und zugleich auf die Bewahrung seiner Souveränität in subsidiären Angelegenheiten achten muss.

Wie in Teil 7.2 beschrieben, hat sich der EWR mit seiner aufwändigen Entscheidungsstruktur nach bald 25 Jahren zwar als erstaunlich stabil erwiesen; doch ist damit dessen Zukunft in den nächsten 25 (oder auch nur fünf) 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-acquis gefährdet hätte (der bestehende acquis wäre wohl nach völkerrechtlichen Kriterien zu retten und bewahren gewesen).

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. Und auch für Grossbritannien könnte der EWR – zumindest für eine Übergangszeit – infrage kommen (s. Teil 6.4). Derlei mögliche Erweiterungen des EWR sind nach Beitrittskandidaten differenziert zu würdigen.

Eine Erweiterung des EWR um die Schweiz ist zwar derzeit nicht akut, aber noch immer in der Diskussion (s. Teil 7.2 und 8.3). Seitens der EU dürfte man einen **EWR-Beitritt der Schweiz** wohl begrüßen, da damit der jahrelange Streit um die Bilateralen und das Rahmenabkommen beendet und ein geordnetes Verfahren für die Übernahme des acquis und dessen Überwachung gewährleistet wäre. Auch aus liechtensteinischer Sicht dürfte man die Schweiz im EWR willkommen heissen, nicht zuletzt, weil die beiden Länder ähnliche politische Präferenzen haben; aber auch, weil viele juristische und administrative Komplikationen der doppelten Integration Liechtensteins sowohl mit dem Wirtschaftsraum

der Schweiz als auch mit dem des EWR weiter reduziert werden könnten (Pelkmans/Böhler 2013: 100; Gstöhl 2001: 185). Gleichzeitig könnte der EU mit der Schweiz im EWR aber auch ein störriges Gegenüber entstehen, das nach wie vor auf einer Begrenzung der Personenfreizügigkeit oder zumindest einem «Inländervorrang» auf seinem Arbeitsmarkt beharrt (vgl. Calmy-Rey 2017) und durch Referenden und Volksinitiativen die dynamische Übernahme von EWR-Rechtsakten behindern oder verzögern dürfte.²²²

Die häufig diskutierte²²³ mögliche Aufnahme der **AMS Staaten** (Andorra, Monaco und San Marino) stellte den EWR vor andere Arten von Problemen. Im Vergleich zur Schweiz sind diese Länder zwar eher willig, dem EWR beizutreten; es ist jedoch fraglich, ob sie auch fähig sind, den laufenden Strom von neuem *acquis* administrativ zu verarbeiten (Pelkmans/Böhler 2013: 116). Die norwegische Regierung hat sich 2011 auch recht deutlich gegen deren Mitgliedschaft ausgesprochen (Frommelt/Gstöhl 2011: 51). Komplizierend ist auch der Umstand, dass die drei Staaten nicht Mitglieder der EFTA sind, sondern Zollabkommen mit der EU bzw. (im Falle Monacos) mit Frankreich haben. Auch spielen in den drei Ländern Tourismus und Landwirtschaft eine bedeutende Rolle; Industrieproduktion dagegen kaum (Pelkmans/Böhler 2013:87f). Das «one voice Prinzip» innerhalb der EWR/EFTA-Säule könnte damit schwerer einzuhalten sein.

Ein jeweils bilaterales oder multilaterales EU-Assoziierungsabkommen mit den drei AMS Staaten wird diesen Sonderbedingungen eher gerecht als ein EWR-Beitritt. Folgerichtig hat im Dezember 2013 der Rat die Kommission «ermächtigt, im Namen der Union entweder über ein einziges Assoziierungsabkommen mit Andorra, Monaco und San Marino zu verhandeln oder gegebenenfalls mit jedem dieser Länder über ein gesondertes Assoziierungsabkommen zu verhandeln», um

222 Frommelt (2017: 239) kommt deshalb zum Schluss: «The expected politicisation is likely to slow down the speed of incorporation of EU law into the EEA Agreement. In addition, the obligation for the EFTA states to speak with one voice would limit the adaptability of the EEA as the Swiss government would probably not have the same room for interpretation as the current EEA EFTA states. Consequently, Switzerland's accession to the EEA would most likely negatively affect the functioning of the EEA by (further) reducing the homogeneity of EU and EEA law».

223 Vgl. EU Kommission (2012); Pelkmans/Böhler (2013: 85ff); Frommelt/Gstöhl (2011: 51)

diesen Ländern «die Teilnahme am Binnenmarkt und den zugehörigen flankierenden Massnahmen und horizontalen Strategien sowie gegebenenfalls eine Zusammenarbeit in anderen Bereichen zu ermöglichen» (Rat der EU 10345/14). Die Verhandlungen scheinen auf einem guten, wenn auch mühsamen Weg zu sein (Rat der EU 15101/16).

Wiederum ein ganz anderer Fall wäre der (möglicherweise zudem nur vorübergehende) Beitritt Grossbritanniens zum EWR. Wie in Teil 8.1 («**EWR in britischer Interpretation**») beschrieben, herrscht im UK eine recht eigenwillige Interpretation des EWR-Abkommens vor, die darauf schliessen lässt, dass Grossbritannien mehr als gewillt sein wird, unliebsame EWR-Rechtsakte abzulehnen und damit die «nukleare Option» des Art. 102 (5) EWRA zu wagen, oder Schutzklauseln von Art. 112 EWRA (vor allem zur Einschränkung der Personenfreizügigkeit von EU/EWR-Bürgern) zu wählen.

Diese Gefahren scheinen auch Entscheidungsträger aus Politik und Wirtschaft in Liechtenstein klar zu sehen. Einen Beitritt Grossbritanniens zur EFTA würde man durchaus begrüssen (dies würde auch dem weitgehend freien Handel zwischen Liechtenstein und dem UK dienen). Den Beitritt zum EWR sieht man dagegen als sehr problematisch an²²⁴. An den Brexit-Verhandlungen hat man in Liechtenstein zwar grosses Interesse, aber kaum Beteiligungsmöglichkeiten. Man ist aber zuversichtlich, ein zum «UK-EU-deal» analoges bilaterales Abkommen abschliessen zu können.

Durch einen Zuwachs der EFTA/EWR Säule seitens neuer Mitglieder wäre diese zwar vordergründig «mächtiger» (und würde die aufwändigen Entscheidungsstrukturen des EWR auch eher rechtfertigen, vgl. Pelkmans/Böhler 2013: 111). Es würde ihr aber auch deutlich schwerer fallen, gemäss dem EWR-Abkommen «mit einer Stimme» zu

224 Vgl. das Strategiepapier der Regierung (Liechtenstein 2018c), wo darauf hingewiesen wird, dass UK 2.6 % der Warenexporte und 1.7 % der Warenimporte Liechtensteins ausmacht (und damit – wenn man von der Schweiz absieht – auch nur der siebt-wichtigste Handelspartner ist). Als Einladung, dem EWR beizutreten kann man das Papier nicht lesen; vielmehr wird das Interesse betont, «dass der EWR weiterhin gut funktioniert und dass es zu einem geregelten Austritt von UK kommt» (ebd.: 2). Gerade in der Übergangsperiode bis Ende 2020 sollen EU- und EWR/EFTA Staatsangehörige gleichermassen ihre Rechte in Grossbritannien wahrnehmen können; auch soll nicht nur der EU-acquis, sondern auch das EWR-Abkommen weiterhin Anwendung finden (ebd.: 7).

sprechen, um den EWR-relevanten *acquis* umzusetzen (oder auch Regulierungen von EU-Agenturen anzuerkennen).

Die derzeit zarte, aber im Trio bei relevanten Passagen klar vernehmbare, Stimme Liechtensteins würde bei einem stark erweiterten EWR in einem Chor von «nicht-mehr-willigen» ex-EU-Mitgliedern (die von der Konvergenz zur Divergenz gegenüber dem EU-*acquis* 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 und **sorgsame Reform des «status quo»** deshalb derzeit das wohl beste Szenario. Dies entspricht dem Reformvorschlag «**EWR Status Quo Plus**» (Teil 8.2), der auf Probleme innerhalb des EWR verweist, die noch unterhalb der Schwelle primärrechtlicher Änderungen angegangen werden können und sollen. Noch heute werden in Liechtenstein die von Pelkmans/Böhler (2013)²²⁵ genannten Problembereiche überwiegend als relevant und dringend bestätigt (s. a. Teil 2.2):

- Der grosse Umfang von als «EWR-relevant» deklarierten Rechtsakten, der etwa von Seiten der Wirtschaft in Liechtenstein auch als «Überregulierung» wahrgenommen wird, die zu Bürokratiekosten führen, die gerade für die im Land bedeutenden Kleinen und Mittelständischen Unternehmen kaum mehr «grössenverträglich» seien. Auch wird die «teilweise musterknabenhafte» Umsetzung von EWR Rechtsakten in Liechtensteinisches Recht beanstandet.
- Die Erweiterung des EWR *acquis* in Richtung gerade auch für Liechtenstein heikle Bereiche nationaler Souveränität wie Steuern, das Vergabewesen, Unternehmensrecht, Arbeitsmarktrecht und Bankenaufsicht.
- Gerade in diesen Bereichen zudem die zunehmende Bedeutung von EU-Agenturen, die jenseits der Konsultationsverfahren der Zwei-Säulen-Struktur direkt rechtswirksame Entscheidungen für Wirtschaftsakteure in Liechtenstein treffen, während das Fürstentum in diesen Agenturen meist nur Beobachterstatus, aber kein Stimmrecht hat.
- Grundsätzlich die Regulierung zunehmend in Form von Verordnungen und delegierten Rechtsakten, die (anders als Richt-

225 Ähnliche Beobachtungen finden sich bei Frommelt/Gstöhl (2011: 38; 48).

linien) dem Gesetzgeber in Liechtenstein weniger Möglichkeit geben, die vorgegebenen Ziele mit eigenen Mitteln unter Berücksichtigung eigener Möglichkeiten zu erreichen.

Fragen einer besseren Stärkung von Subsidiarität und nationaler Souveränität spielen auch in fast allen **anderen Reformvorschlägen** (EFTA 2.0; EWR 2.0; EEA lite; Kontinentale Partnerschaft) eine entscheidende Rolle. Dabei geht es vor allem um

- bessere Mitentscheidungsrechte bei der Feststellung von «EWR-Relevanz» und der Festlegung EWR-relevanter Rechtsakte («co-decision making» statt «co-decision shaping») und
- eine mehr oder minder deutliche und vertragsrechtlich garantierte Möglichkeit von EWR/EFTA-Staaten, die Freizügigkeit im Binnenmarkt zu beschränken oder zu regulieren.

Aus Sicht der Ordnungspolitik und der Interessen Liechtensteins wären derartige Reformen sicher meistens sinnvoll. Die bereits jetzt bestehende und womöglich noch weiter zunehmende regulatorische «Überdehnung» der EU könnte besser als bisher abgewehrt werden; und: Liechtenstein stünde nicht mehr allein mit seiner Ausnahme vom Prinzip der Personenfreizügigkeit – die Sache wäre grundsätzlich und für alle geregelt.

Bei diesen Reformvorschlägen bestehen allerdings auch auf zwei Ebenen erhebliche Risiken für Liechtenstein (und den EWR):

Anders als «EWR status quo plus» (Teil 8.2) und «Wider EEA» (Teil 8.7) würden diese Reformen **Änderungen des EWR- und wohl auch EU-Primärrechts** (EWRA, AEUV) erfordern. Dass es hierzu kommt, ist zunächst schlicht unwahrscheinlich, angesichts der Ratifizierungserfordernisse in 31 (oder nach dem Brexit: 30) Vertragsstaaten mit Vetooptionen. Bereits in einer Verhandlung mit den EU-Institutionen (Kommission, Parlament, Rat) über eine stärkere Beteiligung der EWR/EFTA-Staaten an der Definition von EU-Binnenmarktrecht oder über die Möglichkeit, einseitig das Prinzip der Freizügigkeit zu relativieren, dürfte man auf Granit beißen. Wie die Brexit-Verhandlungen zeigen, dürfte die EU den Zugang zu «ihrem» Binnenmarkt deutlich erschweren, wenn Drittländer den relevanten *acquis* nicht voll übernehmen und/oder die Freizügigkeit nicht voll gewähren wollen.

Sollten Reformen in dieser Richtung dennoch erfolgreich sein, ergibt sich eine zweite Gefahr: der EWR würde möglicherweise **«allzu attraktiv»** auch für neue Mitglieder – seien dies (noch) EU-Mitglieder

(wie Grossbritannien, s. o.) oder andere Länder aus der europäischen Nachbarschaft. Dies wiederum könnte zu einer «Überdehnung» des EWR und seiner Fähigkeit «mit einer Stimme» zu sprechen führen, und aus politstrategischer Sicht (nicht zuletzt Liechtensteins) den Erfolg des Clubs unter der gegenwärtigen EWR- «Clubsatzung» des EWRA gefährden.

Liechtenstein und der EWR waren bisher weitgehend «unter dem Radar» politischer Aufmerksamkeit und Aufregung in Europa. In dieser integrationspolitischen Nische konnte sich das Land bisher gut einrichten. Das könnte sich im Laufe der gegenwärtigen Turbulenzen in Europa ändern. Hierauf sollte sich das Land einrichten.

10. Ausblick

Die Europäische Integration nach 1945 hat Historisches geleistet. Die Schaffung von Frieden und Wohlstand; zunächst im westlichen und dann in weiteren Teilen des Kontinents wäre sicher nicht ohne EG, EWG, EFTA, EWR, EU und vielen anderen mit «E» beginnenden völkerrechtlichen Verträgen möglich gewesen.

Europäische Integration ist aber ebenso wenig identisch mit europäischen Richtlinien und Verordnungen wie Europa identisch wäre mit der EU.

Welthistorisch und geopolitisch liegt m.E. das Geheimnis des «Europäischen Wunders» (Jones 1981) – die beispiellose Entwicklung von Recht, Freiheit und (damit) Wohlstand – wohl in der ebenso exemplarischen konkurrierenden Vielfalt der Jurisdiktionen, Ideen, Rechtssysteme, Religionen, Kulturen, Sprachen, Sitten, Gewohnheiten, die als «Ergebnis menschlichen Handelns, nicht jedoch der Durchführung irgendeines menschlichen Planes» (Ferguson 1767 / 1986: 258) im Laufe von Jahrhunderten so etwas wie eine europäische «Zivilisation» und «Identität» hervorbrachte, die wir heute noch als Quelle «westlicher Werte» grob identifizieren können.

«In Vielfalt geeint» ist deshalb auch das passende Motto der Europäischen Union. Diese ist indes auch gerade heute in der Gefahr, statt «Einheit in Vielfalt» zu viel regulatorische «Einfalt in Vielheit» zu (re-)produzieren und damit ihre eigenen Errungenschaften zu gefährden.²²⁶ «Glücklich und treu»; «vereint und frei» dürfte man (zumal aus Anlass des 300. Landesjubiläums 2019) in Liechtenstein nach wie vor mit einiger Überzeugung singen können. Die meisten Bürger Europas würden derzeit eine solche Hymne indes weder für ihr Land noch für Europa inbrünstig anstimmen wollen.

226 Vgl. Wohlgemuth in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 19. 5. 2017 («Ein Europa à la carte statt Eintopfergericht für alle»).

Wie man heute in Europa «Einheit in Vielfalt» verwirklichen kann, war die zentrale Leitfrage dieser Studie. (Ordnungs-) ökonomisch ist das zumindest im Grundsätzlichen relativ klar zu definieren (s. Teil 3). Gleichzeitig ist (polit-) ökonomisch auch relativ leicht zu erklären, weshalb die Europäische Integration Pfade eingeschlagen hat, die sowohl ökonomischen als auch demokratietheoretischen Idealen widersprechen (Teil 4).

Forderungen nach mehr «Einheitlichkeit», oder «Homogenität» als Kriterien oder gar Synonyme für die «Effizienz» europäischer Politik sind sicherlich berechtigt – und Standard nicht nur EU-geförderter Forschung²²⁷. Diese Studie hat den Schwerpunkt dagegen auf den Aspekt der Vielfalt und (damit) der Subsidiarität, der Flexibilität, der (input- und output-) Legitimation, sowie der Lern- und Korrekturfähigkeit europäischer Integration gelegt. Dem entspricht auch die Forderung des damaligen deutschen Außenministers Frank-Walter Steinmeier (2016):

«Wir müssen flexibler werden und es Gruppen von Mitgliedstaaten ermöglichen, auf bestimmten Gebieten voranzugehen, zu experimentieren und dabei offen für späteres Mitmachen anderer zu sein. Dabei sollten wir anerkennen und nicht beklagen, dass andere Mitgliedstaaten andere Vorstellungen haben: von der weiteren Richtung, den weiteren Schritten und auch der Geschwindigkeit beim Ausbau des europäischen Hauses»

Dies gilt für Mitgliedstaaten der EU ebenso wie für die des EWR. Subsidiarität und Flexibilität sind keine Gegensätze zu effektiver und erfolgreicher europäischer Integration (Oppermann 2010). Im Gegenteil sollen die vorgestellten Reformideen gerade dazu dienen, dem Risiko einer Desintegration als Folge der Überdehnung einer «one-size-fits-all» Integration vorzubeugen. Es gilt das, was auch der Economist zu seinen grundsätzlich ähnlichen Vorschlägen («How to save Europe») meinte: jeder dieser Schritte dürfte schwer durchzusetzen und handzuhaben sein. Aber wenn sich Europa nicht dazu durchringt, mehr Differenzierung zu erlauben, läuft es Gefahr, mehr Desintegration zu erleben.

227 Vgl. Frommelt (2017).

Dank

Ich bedanke mich bei Institutionen und Gesprächspartnern vor allem in Liechtenstein (aber auch beim EFTA-Sekretariat in Brüssel), die mir wichtige Einblicke in den EWR und das Fürstentum erlaubten, die alleine durch Lektüre nicht zu erlangen gewesen wären. Alle Unzulänglichkeiten sind freilich allein mir zuzuschreiben.

Literaturverzeichnis

Adam Smith Institute (2016): The case for the (interim) EEA option, London.

Ahrens, Joachim/Herman W. Hoen/Renate Ohr (2005): Deepening Integration in an Enlarged EU: A Club-theoretical Perspective, *European Integration*, 27 (4): 417-439.

Aikens, Richard/George Yarrow/Guglielmo Verdirame (2018): The EEA Agreement: the key to a simplified Brexit process?, London: Briefings for Brexit.

Aldred, Edward/Gérard Bökenkamp/Michael Wohlgemuth (2016): Brexit. Ein Open Europe Berlin Brevier. Berlin: Open Europe Berlin.

Aksoy, Deniz (2012): Institutional Arrangements and Logrolling: Evidence from the European Union, *American Journal of Political Science*, 56 (3): 538-552.

Albert, Hans (1986): Freiheit und Ordnung. Zwei Abhandlungen zum Problem einer offenen Gesellschaft, Tübingen: Mohr Siebeck.

Alesina, Alberto/Ignazio Angeloni/Ludger Schuknecht (2001): What Does the European Union Do?, NBER Working Paper No. 8647.

Alesina, Alberto/Enrico Spolaore (2003): The Size of Nations, Cambridge, Mass: MIT Press.

Alesina, Alberto/Guido Tabellini/Francesco Trebbi (2017): Is Europe an Optimal Political Area?, NBER Working Paper No. 23325.

Aksoy, Deniz (2012): Institutional Arrangements and Logrolling: Evidence from the European Union, *American Journal of Political Science*, 56 (3): 538-552.

Archer, Clive (2005): Norway Outside the European Union: Norway and European Integration from 1994 to 2004. London: Routledge.

Armstrong, Ronan J./Li Xicheng/Robert Read (1998): A Comparison of the Economic Performance of Different Micro-states, and

Between Micro-states and Larger Countries, *World Development* 26 (4): 639-656.

Arnesen, Finn/Halvard H. Frederiksen/Hans P. Graver/Ola Mestad/Christoph Vedder (Hrsg., 2018): *Agreement on the European Economic Area. A Commentary*. Baden-Baden: Nomos.

Bartczak, Krzysztof/Fernando de los Fayos (2018): *Der Europäische Wirtschaftsraum (EWR), die Schweiz und der Norden*. Brüssel: Europäisches Parlament.

Batura, Olga (2016): *Analyse: Das Assoziierungsabkommen mit der EU. Welcher Anteil am Binnenmarkt für die Ukraine?*, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.

Baudenbacher, Carl (2009): *The EFTA Court Fifteen Years On*, Luxemburg: EFTA Gerichtshof.

Baudenbacher, Carl (2014): «Der Efta-Gerichtshof wäre für die Schweiz die bessere Lösung», Interview in der *Neuen Zürcher Zeitung* vom 3.1.2014.

Baudenbacher, Carl (2016): «Die EU müsste mehr Mitbestimmung anbieten als 1992», Interview in der *Neuen Zürcher Zeitung* vom 27.6.2016.

Baudenbacher, Carl (2017a): *How the EFTA Court works – and why it is an option for post-Brexit Britain*, London: LSE Blogs.

Baudenbacher, Carl (2017b): *Elitistische Schweizer Europapolitik*, in: Konrad Hummer/Franz Jaeger (Hrsg.): *Kleinstaat Schweiz – Auslauf- oder Erfolgsmodell*, Zürich: NZZ Libro, 347-359.

Baudenbacher, Carl (2017c): *Zur «Reset-Taste» in der Europapolitik*, in: *Neue Zürcher Zeitung* vom 17.11.2017.

Beetham, David/Christopher Lord (1988): *Legitimacy and the EU*, London/New York: Longman.

Benz, Arthur/Scharpf, Fritz W./Zintl, Reinhard (1992): *Horizontale Politikverflechtung. Zur Theorie von Verhandlungssystemen*, Frankfurt a.M.: Campus.

Berger, Melissa/Christoph Harendt/Friedrich Heinemann/Marc-Daniel Moessinger/Thomas Schwab/Stefani Weiss (2017): *How Europe can deliver: Optimising the division of competences among the EU and its member states*, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

Berman, Harold J. (1983): *Law and Revolution: The Formation of the Western Legal Tradition*, Cambridge: Harvard University Press.

Bernholz, Peter (2009): *How to Safeguard Subsidiarity and Com-*

petition in the European Union, in: Detmar Doering/Silvana Koch-Mehrin (Hrsg.): For a Europe of Freedom. Contributions to a European Constitutional Order, Berlin: liberal Verlag, 54-67.

Bernholz, Peter/Friedrich Schneider/Roland Vaubel/Frank Vi- bert (2003): An alternative constitutional treaty for the European Uni- on, Web: [http://www.econ.jku.at/members/Schneider/files/publicati- ons/Alternativetreaty.pdf](http://www.econ.jku.at/members/Schneider/files/publications/Alternativetreaty.pdf)

Bernholz, Peter/Roland Vaubel (2007): The effect of interjurisdic- tional competition on regulation. Theory and overview, in: dies. (Hrsg.): Political Competition and Economic Regulation, London: Routledge, 1-18.

Bessard, Pierre (2018): Zuwanderungsabgaben? Der falsche Weg!, Schweizer Monat Ausgabe 1059: 12-18.

Bhagwati, Jagdish (2002. Hrsg.): Going Alone: The Case for Re- laxed Reciprocity in Freeing Trade. London: MIT Press.

Blankart, Charles B. (2017): Öffentliche Finanzen in der Demo- kratie, 9. Auflage, München: Vahlen.

Blankart, Charles B./Christian Kirchner (2004): The Deadlock of the EU Budget. An Economic Analysis of Ways In and Ways Out, in: Charles B. Blankart/Dennis C. Mueller (Hrsg.): A Constitution for the European Union, Cambridge: MIT Press, 109-138.

Blankart, Franz (2000): The Success Story of EFTA, EFTA Bulle- tin September 2000: 5-7.

Böhm, Franz (1963): Die Bedrohung der Freiheit durch private ökonomische Macht in der heutigen Gesellschaft, Universitas 18: 37-48.

Boles, Nick (2017): Why Britain should transition to full Brexit over three years – leaving before the next election is due, Conservative Home vom 16.7.2017.

Bordignon, Massimo/Sandro Brusco (2003): On enhanced coope- ration, München: Cesifo Working Paper #996.

Bradford, Anu (2012): The Brussels Effect, Northwestern Univer- sity Law Review 107 (1): 1-67.

Brandt, Willy (1974): Rede des Vorsitzenden der Sozialdemokrati- schen Partei Deutschlands, Willy Brandt, vor der Organisation Françai- se du Mouvement Européen in Paris am 19. November 1974, (Auszüge), in: Europa-Archiv, 30 (2), D 33-38.

Bredt, Stephan (2006): Die demokratische Legitimation unabhän- giger Institutionen, Tübingen: Mohr Siebeck.

Brennan, Geoffrey / James M. Buchanan (1980): *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*, Cambridge: Cambridge University Press.

Browne, Anthony / Mats Persson (2011): *The case for European localism*, London: Open Europe.

Bruha, Thomas / Katrin Ahlsen (2005): *EWR, EU-Mitgliedschaft und die neue Nachbarschaftspolitik der Europäischen Union*, in: Thomas Bruha et al. (Hrsg.), *Liechtenstein – 10 Jahre im EWR: Bilanz, Herausforderungen, Perspektiven*, Schaan: Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft, 161-186.

Buchanan, James M. (1965): *An Economic Theory of Clubs*, *Economica* 32: 1-14.

Buchanan, James M. (1972): *Toward Analysis of Closed Behavioral Systems*, in: James M. Buchanan / Robert D. Tollison (Hrsg.), *Theory of Public Choice*, Ann Arbor: University of Michigan Press, 11-23.

Buchanan, James M. (1975): *The Limits of Liberty*, Chicago: Chicago University Press.

Buchanan, James M. / Gordon Tullock (1962): *The Calculus of Consent*, Ann Arbor: University of Michigan Press.

Bussjäger, Peter / Christian Frommelt (2017): *Europäische Regulierung und nationale Souveränität. Praxisfragen zur Übernahme europäischen Rechts ausserhalb der EU*, *LJZ* 2/17: 40-45.

Calliess, Christian (2011): Art. 5, in Christian Calliess / Matthias Ruffert (Hrsg.), *EUV / AEUV*, 4. Auflage, München: CH. Beck, 112-141.

Calmy-Rey, Micheline (2017): *Doktrin im globalen Kontext*, in: Konrad Hummler / Granz Jaeger (Hrsg.): *Kleinstaat Schweiz – Auslauf- oder Erfolgsmodell?*, Zürich: NZZ Libro, 227-242.

Cameron, David (2013): *EU speech at Bloomberg*, Web: <https://www.gov.uk/government/speeches/eu-speech-at-bloomberg>

Cantner, Uwe / Michael Wohlgemuth (2013): *Evolutionary Public Choice*, in: Michael Reksulak et al. (Hrsg.): *The Elgar Companion to Public Choice*, 2. Aufl., Cheltenham, UK: Elgar, 427-450.

Centrum für Europäische Politik (2017): *EU-Indikator. EU-Gesetzgebung, Subsidiarität und demokratische Kontrolle*, Freiburg: CEP.

Centrum für Europäische Politik (2018): *EU-Wertpapieraufsichtsbehörde (ESMA)*, Freiburg: cepAnalyse Nr. 27/2018.

Chalmers, Damian (2013): *Democratic Self-Government in Europe*, London: Policy Network.

Chopin, Thierry (2013): Two Europes?, in: Seamus Nevin/Renaud Thillaye (Hrsg.): Europe in search of a new settlement, London: Policy Network, 9-11.

Coase, Ronald H. (1960): The Problem of Social Cost, *Journal of Law and Economics* 3: 1-44.

Cooper, Ian (2012): A Virtual Third Chamber for the European Union? National Parliaments after the Treaty of Lisbon, *West European Politics* 35: 441-465.

Cornu, Anne/Samuel Flückiger/Håkon Riegels (2016): Handbook on EEA EFTA procedures for incorporating EU acts into the EEA Agreement, 2. Auflage, Brüssel: EFTA Sekretariat.

Cottier, Thomas (2013): Für eine Anbindung an bestehende Efta-Strukturen, in: *Neue Zürcher Zeitung* vom 12.7.2013.

Cottier, Thomas/Rachel Liechti (2008): Schweizer Spezifika: Direkte Demokratie, Konkordanz, Föderalismus und Neutralität als politische Gestaltungsfaktoren. In: Fritz Breuss/Thomas Cottier/Peter-Christian Müller-Graff (Hrsg.): Die Schweiz im europäischen Integrationsprozess. Baden-Baden: Nomos, 39-62.

Dahrendorf, Ralf (1973): Plädoyer für die Europäische Union, München: Piper.

Dahrendorf, Ralf (1979): A Third Europe? Third Jean Monnet Lecture. Florenz: European University Institute.

De Winter, Lieven/Marc Swyngedouw (1999): The Scope of the European Union, in: Hermann Schmitt/Jacques Thomassen (Hrsg.): Political Representation and Legitimacy in the European Union, Oxford: Oxford University Press, 47-73.

Degenhart, Christoph (2016): Staatsrecht I: Staatsorganisationsrecht. Mit Bezügen zum Europarecht, 32., neu bearbeitete Auflage, Heidelberg: C.F. Müller.

Deltapol (2018): Real Brexit, LBC Brexit poll. Web: <http://www.deltapol.co.uk/polls/lbc-brexite-boris-180803>

Deutsch, Karl W. (1969): Politische Kybernetik. Modelle und Perspektiven, Freiburg: Rombach.

Deutscher Bundestag (2016): Beitritt zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR), Berlin: <https://www.bundestag.de/blob/437752/6cb4c1cf5bd8b9146cfcbb24a0e9dce0/pe-6-101-16-pdf-data.pdf>

Dhingra, Swati/Hanwei Huang/Gianmarco Ottaviano/João Paulo Pessoa/Thomas Sampson/John Van Reenen (2017): The Costs

and Benefits of Leaving the EU: Trade Effects, London: London School of Economics.

Duff, Andrew (2017): Associate or dissociate: it's make your mind up time, London: Policy Network.

Dunt, Ian (2016): Brexit. What the Hell Happens Now?, Kingston upon Thames: Canbury Press.

Dystland Marthe K. F./Fredrik B. Finstad/Ida Sørebo (2018): Article 102, in: Finn Arnesen et al. (Hrsg.): Agreement on the European Economic Area. A Commentary. Baden-Baden: Nomos, 803-819.

EEA Council (2017): Conclusions of the 48th meeting of the EEA Council (Brussels, 14 November 2017) EEE 1606/1/17.

EFTA Standing Committee (2018): Iceland Chair Work Programme. EFTA Standing Committee, Ref. 17-4665.

EFTA (2017): Trade between EFTA and the United Kingdom. Web: <http://www.efta.int/sites/default/files/documents/free-trade/trade-statistics/EFTA-UK-Trade-2017.pdf>

EFTA Surveillance Authority (2018): 2017 Annual Report, Brüssel.

EFTA4UK (2017): Brexit at the Crossroads, Web: <http://efta4uk.eu/wp-content/uploads/2017/11/crossroads.pdf>

Eichenberger, Reiner/David Stadelmann (2017): Freier Personenverkehr mit Zuwanderungsabgaben, in: Konrad Hummler/Franz Jaeger (Hrsg.): Kleinstaat Schweiz – Auslauf- oder Erfolgsmodell?, Zürich: NZZ Libro, 277-291.

Emerson, Michael (2018a): The Strategic Potential of the Emerging Wider European Economic Area (WEEA), CEPS Policy Insight No 2018-05, Brüssel.

Emerson, Michael (2018b): Theresa May's Deep and Comprehensive Free Trade Agreement, CEPS Commentary, Brüssel: Centre for European Policy Studies.

Erhard, Ludwig (1962): Planification – kein Modell für Europa. Rede vor dem Europäischen Parlament in Strassburg, 20. November 1962. In: Gedanken aus fünf Jahrzehnten (hrsg. von Karl Hohmann). Düsseldorf: ECON, 1988, 770-780.

Euractiv (2013): EU threatens to punish Norway for breaching EEA agreement, Web: <https://www.euractiv.com/section/trade-society/news/eu-threatens-to-punish-norway-for-breaching-eea-agreement/828968/>.

Eurobarometer (2016): Die Zukunft Europas. Special Eurobarometer 467, Brüssel: EU-Kommission.

Eurobarometer (2018): Die öffentliche Meinung in der Europäischen Union. Standard Eurobarometer 89 – Welle EB89.1, Brüssel: EU-Kommission.

Europäische Kommission (2008): European Union. Public Finances. 4. Auflage, Brüssel.

Europäische Kommission (2011): Was Europa besser machen kann. Bericht über bewährte Praktiken und eine unbürokratische Umsetzung von EU-Rechtsvorschriften, Warschau, 15.11.2011.

Europäische Kommission (2012): A review of the functioning of the European Economic Area, Staff Working Document SWD(2012)425, Brüssel, 7.12.2012.

Europäische Kommission (2015): Die Wirtschafts- und Währungsunion Europas vollenden, Brüssel, 22. Juni 2015.

Europäische Kommission (2017): Weissbuch zur Zukunft Europas. Die EU der 27 im Jahr 2025 – Überlegungen und Szenarien, Brüssel, 1. März 2017.

Europäische Kommission (2018): Single Market Scoreboard. Performance per Policy Area: Professional Qualifications, Web: http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/

Europäisches Parlament (1998): Themenpapier Nr. 32: Der Europäische Wirtschaftsraum (EWR) und die Erweiterung der Europäischen Union, Brüssel.

Europäisches Parlament (2016a): Major changes in European public opinion regarding the European Union. Exploratory study; Updated November 2016, Brüssel.

Europäisches Parlament (2016b): Comparing EU and EFTA trade agreements: drivers, actors, benefits, and costs, Brüssel.

Europäisches Parlament (2017a): The jurisprudential role of national parliaments in the European Union, Brüssel.

Europäisches Parlament (2017b): UK withdrawal from the European Union. Legal and procedural issues, Brüssel.

Europäisches Parlament (2018): Subsidiaritätsprinzip, Brüssel.

European Constitutional Group (2015): Open Letter to the President of the European Council, Web: <http://www.openeurope-berlin.de/european-constitutional-group-open-letter-to-the-president-of-the-european-council/>

European Economic Advisory Group (2018): All Together Now: The European Union and the Country Clubs, in: EEAG Report on the European Economy, München: CESifo, 47-63.

European Economic Area Standing Committee (2018): EEA EFTA Comment in connection with Commission proposals COM(2017) 536 on the review of the European Supervisory Authorities and COM(2017) 538 with amendments to the ESRB, ref. 18-1553, Brüssel.

Falch, Ingvald (2018): Article 4. Non-discrimination on grounds of nationality, in: Finn Arnesen et al. (Hrsg.): Agreement on the European Economic Area. A Commentary, Baden-Baden: Nomos, 196-208.

Feld, Lars (2004): Fiskalischer Föderalismus in der Schweiz: Vorbild für die Reform der deutschen Finanzverfassung?, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

Ferguson, Adam (1767/1986): Versuch über die Geschichte der bürgerlichen Gesellschaft, Frankfurt a.M. 1986: Suhrkamp.

Financial Center Liechtenstein (2018): Finanzplatz Liechtenstein, Vaduz.

Finstad, Fredric B. (2018): Norway and the EEA, in: Finn Arnesen et al. (Hrsg.): Agreement on the European Economic Area. A Commentary, Baden-Baden: Nomos, 59-79.

Fischer, Joschka (2000): Vom Staatenbund zur Föderation – Gedanken über die Finalität der europäischen Integration, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.

Fløistad, Karin (2018a): Article 29, in: Finn Arnesen et al. (Hrsg.): Agreement on the European Economic Area. A Commentary. Baden-Baden: Nomos, 385-391.

Fløistad, Karin (2018b): Article 28, in: Finn Arnesen et al. (Hrsg.): Agreement on the European Economic Area. A Commentary. Baden-Baden: Nomos, 369-385.

Frey, Bruno S./Reiner Eichenberger (1999): The New Democratic Federalism for Europe. Functional, Overlapping and Competing Jurisdictions, Northampton, MA: Edward Elgar.

Frey, Bruno S. (2018): Es gibt eine Alternative zur EU, in: Neue Zürcher Zeitung vom 17.10.2016.

Frisvold, Paal (2017): Towards Europe: the Story of a Reluctant Norway, Berlin: Peter Lang.

Fredriksen, Halvard H. (2018a): EEA law in and beyond the text of the Main Part of the EEA Agreement; in: Finn Arnesen et al. (Hrsg.):

Agreement on the European Economic Area. A Commentary. Baden-Baden: Nomos, 124-143.

Fredriksen, Halvard H. (2018b): Article 111, in: Finn Arnesen et al. (Hrsg.): Agreement on the European Economic Area. A Commentary. Baden-Baden: Nomos, 865-883.

Frommelt, Christian (2015a): 20 Jahre EWR-Abkommen: Wie stehen die Liechtensteinerinnen und Liechtensteiner heute zum EWR? Ergebnisse einer repräsentativen Umfrage, BERN: Liechtenstein Institut.

Frommelt, Christian (2015b): 20 Jahre EWR: Einschätzungen von EWR-Experten und Führungskräften. Ergebnisse einer Online-Befragung, BERN: Liechtenstein Institut.

Frommelt Christian (2016): Liechtensteins Sonderlösung – ein Modell differenzierter Integration? BERN: LI Focus 2/2016.

Frommelt, Christian (2017): In Search of Effective Differentiated Integration: Lessons from the European Economic Areas (EEA), Dissertation ETH Zürich No. 24287.

Frommelt, Christian (2018): Liechtenstein and the EEA, in: Finn Arnesen et al. (Hrsg.): Agreement on the European Economic Area. A Commentary. Baden-Baden: Nomos, 35-58.

Frommelt, Christian/Sieglinde Gstöhl (2011): Liechtenstein and the EEA: the Europeanization of a (very) small state, Oslo: Europatredningen Rapport #18.

Gateva, Eli (2015): European Enlargement Conditionality, London: Palgrave Macmillan.

Geddes, Andrew (2013): Britain and the European Union, London: Macmillan Palgrave.

Gemperli, Simon (2016): Das Mysterium EWR 2.0. Neue Zürcher Zeitung vom 14.4.2016.

Gentinetta, Katja (2010): Souveräne Schweiz: heute und in Zukunft, in: Katja Gentinetta/Georg Kohler (Hrsg.): Souveränität im Härtesten, Zürich: NZZ Libro, 275-319.

Gerken, Lüder/Matthias Kullas/Bert Van Roosebeke (2015): Eine Staatsinsolvenzordnung für die Euro-Zone, Freiburg: Centrum für Europäische Politik.

Global Future (2018): Too high a price? The cost of Brexit. What the public thinks. Web: <https://ourglobalfuture.com/reports/too-high-a-price-the-cost-of-brexite-what-the-public-thinks/>

Gowland, David / Arthur Turner / Alex Wright (2010): *Britain and European Integration since 1945: On the Sidelines*, London: Routledge.

Green, David Allen (2017): *Brexit: can and should the UK remain in the EEA?*, *Financial Times* vom 2.8.2017.

Grimm, Dieter (1991): *Die Zukunft der Verfassung*, Frankfurt a.M.: Suhrkamp

Grimm, Dieter (1995): *Bracht Europa eine Verfassung?*, *Juristen Zeitung* 50: 581-632.

Grimm, Dieter (2016): *Europa ja – aber welches? Zur Verfassung der europäischen Demokratie*. München: C.H. Beck.

Groenendijk, Nico (2012): *Enhanced Cooperation under the Lisbon Treaty*, in Søren Døsenrode (Hrsg.): *The European Union after Lisbon. Polity, Politics, Policy*, Burlington: Ashgate, 95-110.

Gstöhl, Sieglinde (2001): *Flexible Integration für Kleinstaaten? Liechtenstein und die Europäische Union*. Schaan: Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft.

Gstöhl, Sieglinde (2005): *Liechtensteinische Integrationsoptionen «nach dem EWR»*. In: Thomas Bruha et al. (Hrsg.): *Liechtenstein – 10 Jahre im EWR. Bilanz, Herausforderungen, Perspektiven*. Schaan: Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft, 187-216.

Gygi, Beat (2015): *«Zu stark auf die EU konzentriert»*, Interview mit Rolf Weder, *Weltwoche* Nr. 28.15, 30-31.

Häberle, Peter (1993): *Der Kleinstaat als Variante des Verfassungsstaates. Eine rechts- und kulturwissenschaftliche Skizze*, in: Arno Waschkuhn (Hrsg.): *Kleinstaat. Grundsätzliche und aktuelle Probleme*, Vaduz: Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft, 121-176.

Hayek, Friedrich A. v. (1968/69): *Wettbewerb als Entdeckungsverfahren*, in: ders., *Freiburger Studien – Gesammelte Aufsätze*, Tübingen 1969: Mohr Siebeck, 249-265.

Helle, Brit (2018): *How the EEA Agreement works*, Präsentation, Web: <http://www.efta.int/sites/default/files/documents/eea/seminars/eea-s18/How-the-EEA-Works-EEA-Seminar-6%20Feb-2018.pdf>

Herzog, Roman (2014): *Europa neu erfinden. Vom Überstaat zur Bürgerdemokratie*, München: Siedler.

Herzog, Roman / Lüder Gerken (2007): *Europa entmachtet uns und unsere Vertreter*, *Welt* vom 17.2.2007.

Hillion, Christophe (2018a): *Brexit means Br(EEA)xit: The UK*

withdrawal from the EU and its implications for the EEA, *Common Market Law Review* 55 (1): 135-156.

Hillion, Christophe (2018b): Article 127 Withdrawal from the EEA Agreement, in: Finn Arensen et al. (Hrsg.): *Agreement on the European Economic Area. A Commentary*, Baden-Baden: Nomos, 953-961.

Hix, Simon (2018): Brexit: Where is the EU–UK Relationship Heading?, *Journal of Common Market Studies*, 12.7.2018.

HM Government (2014): *Review of the Balance of Competences between the United Kingdom and the European Union. Environment and Climate Change*, London.

HM Government (2018): *The Future Relationship between the United Kingdom and the European Union*, London.

Höpner, Martin/Bojan Jurczyk (2015): *How the Eurobarometer Blurs the Line between Research and Propaganda*, Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, MPIfG Discussion Paper 15/6.

Hogarth, Raphael (2017): *Dispute resolution after Brexit*, London: Institute for Government.

Holcome, Randall G. (2013): Federal Systems, in: Michael Reksulak et al. (Hrsg.): *The Elgar Companion to Public Choice*, 2. Aufl., Cheltenham, UK: Elgar: 179-194.

Holter, Dag Wernø (2018): *Introduction to the EEA Agreement*, Präsentation, Web: <http://www.efta.int/sites/default/files/documents/eea/seminars/eea-s18/Introduction-to-EEA-Seminar-6-Feb-2018.pdf>

Horn, Karen (2016): *Die Sache mit dem Klub*. Neue Zürcher Zeitung vom 26.9.2016.

Horstmann, Ulrich (2015): *Ludwig Erhard und die Europäische Integration*, Open Europe Berlin, Web: <http://www.openeuropeberlin.de/ludwig-erhard-und-die-europaeische-integration-von-ulrich-horstmann/>

House of Commons (2018): *The future UK-EU relationship*. London, Web: <https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmselect/cmexeu/935/93502.htm>

House of Lords (2017): *Brexit: the options for trade*. London, Web: <https://publications.parliament.uk/pa/ld201617/ldselect/ldeucom/72/72.pdf>

Hüller, Thorsten (2010): *Über Demokratie/Demokratisierung*, in: Internationales Institut für Liberale Politik (Hrsg.): *Rechtliche und sicherheitspolitische Herausforderungen der EU*, Wien: 21-40.

International Law Association (Hrsg., 2010): State Insolvency: Options for the Way Forward, Den Haag.

Institute for Government (2017): The options for the UK's trading relationship with the EU, London.

Institute for Government (2018): Association Agreements, London.

Jaeger, Franz (2017): Einführende Reflexionen zum Thema Kleinstaat, in: Konrad Hummler/Franz Jaeger (Hrsg.): Kleinstaat Schweiz – Auslauf- oder Erfolgsmodell?, Zürich: NZZ Libro, 15-54.

Jaeger, Franz/Tobias Trütsch (2017): Das kleinstaatliche Erfolgsmodell empirisch getestet, in: Konrad Hummler/Franz Jaeger (Hrsg.): Kleinstaat Schweiz – Auslauf- oder Erfolgsmodell?, Zürich: NZZ Libro, 139-166.

Jancic, Davor (2015): The Game of Cards : National Parliaments in the EU and the Future of the Early Warning Mechanism and the Political Dialogue, *Common Market Law Review* 52: 939-976.

Jones., Eric (1981): *The European Miracle*. Cambridge: Cambridge University Press.

Juncker, Jean-Claude (2017): Rede zur Lage der Union 2017. Segel setzen, Brüssel: Europäische Kommission.

Juncker, Jean-Claude (2018): Lage der Nation 2018. Die Stunde der Europäischen Souveränität, Brüssel: Europäische Kommission.

Kielmansegg, Peter Graf (2015): *Wohin des Wegs, Europa? Beiträge zu einer überfälligen Debatte*. Baden-Baden: Nomos.

Kielmansegg, Peter Graf (2016): *Europäische Ungleichzeitigkeiten. Versuch einer Deutung der Krise des europäischen Projektes*. Open Europe Berlin, Web: <http://www.openeuropeberlin.de/ourcauses/europaeische-ungleichzeitigkeiten-versuch-eine-deutung-der-krise-des-europaeischen-projektes-von-peter-graf-kielmansegg/>

Kirchner, Christian (2009): In Favour of a «Multi-speed Europe» in: Detmar Doering/Silvana Koch-Mehrin (Hrsg.): *For a Europe of Freedom. Contributions to a European Constitutional Order*, Berlin: liberal Verlag: 68-84.

Kirchner, Christian (2015): *The European Constitutional Impossibility Theorem*. Berlin: Open Europe Berlin, Web: <http://www.openeuropeberlin.de/ourcauses/the-european-constitutional-impossibility-theorem-by-christian-kirchner/>

Koch, Jessica/Matthias Kullas (2010): *Subsidiarität nach Lissabon – Scharfes Schwert oder stumpfe Klinge?*, Freiburg: Centrum für Europäische Politik.

Kocher, Martin G. (2003): *Very Small Countries: Economic Success Against All Odds*, Schaan: Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft.

Koenig, Nicole (2018): *Towards Norway Plus? EU-UK defence cooperation post-Brexit*, Berlin: Jaques Delors Institut.

Kohr, Leopold (1957 / 2017): *Das Ende der Grossen – Zurück zum menschlichen Mass*, Salzburg / Wien: Otto Müller.

König, Jörg (2018): *Mehr Transfer als Stabilität? Bewertung aktueller Reformvorschläge für die Eurozone*, Berlin: Stiftung Marktwirtschaft.

Kornai, Janos (1979): *Resource-constrained versus demand-constrained systems*, *Econometrica*, 47 (4): 801–819.

Krugman, Paul (1997): *What Should Trade Negotiators Negotiate About?*, *Journal of Economic Literature*, XXXV: 113–120.

Kullas, Matthias / Matthias Dauner / Urs Pötzsch / Iris Hohmann (2016): *Umverteilung zwischen den EU-Mitgliedstaaten. Gewinner und Verlierer der europäischen Transfers*. Freiburg i.Br.: CEP-Studie.

Leave Alliance (2016): *Flexcit. A plan for leaving the European Union*, London, Web: <http://www.eureferendum.com/documents/flexcit.pdf>

Liechtenstein (2015): *Bericht und Antrag der Regierung an den Landtag des Fürstentums Liechtenstein betreffend 20 Jahre Mitgliedschaft des Fürstentums Liechtenstein im Europäischen Wirtschaftsraum (EWR)*, No. 18 / 2015, Vaduz.

Liechtenstein (2016): *25 Jahre Liechtenstein in der EFTA*, Vaduz.

Liechtenstein (2018a): *Wirtschafts- und Finanzdaten zu Liechtenstein*, Vaduz.

Liechtenstein (2018b): *Aurelia Frick in Brüssel – liechtensteinische Interessen bei Datenschutz und Brexit wahren*, Web: <http://www.regierung.li/de/mitteilungen/185434/?typ=content&nid=11074>

Liechtenstein (2018c): *Liechtenstein und der Brexit: Ausgangslage, strategische Ziele und Optionen*, Insight 08 / 18, Vaduz.

Liechtensteinischer Bankenverband (2015): *Annual Report 2015*, Vaduz.

Liechtensteinischer Bankenverband (2018): *Medienmitteilung vom 19.06.2018: «Neue Statistik verdeutlicht die Attraktivität und Stabilität der liechtensteinischen Banken»*.

Lindberg, Leon N. / Stuart A. Scheingold (1970): *Europe's Would-Be Polity*, Englewood Cliffs.

Litscher, Monika/Thomas Mazzurana (2017): Jung sein in Liechtenstein. Jugendstudie 2017, Vaduz: Universität Liechtenstein.

Loth, Wilfried (2015): Die «Kerneuropa» Idee in der europäischen Diskussion, *Journal of European Integration History* 2015 (2): 203-216.

Lübbe, Hermann (2017): Selbstbestimmt und weltverbunden, in: Konrad Hummler / Franz Jaeger (Hrsg.): *Kleinstaat Schweiz – Auslauf- oder Erfolgsmodell?*, Zürich: NZZ Libro, 305-314.

Markusen, James R. (1983): Factor Movements and Commodity Trade as Complements, *Journal of International Economics*. 14(3-4): 341-356.

Major, John (1994): *Europe. A Future that Works*, William and Mary Lecture, Leyden, 10. September 1994, Agence Press #6312

May, Theresa (2017): Ein globales Grossbritannien. Rede der britischen Premierministerin Theresa May zu Grossbritanniens Austritt aus der Europäischen Union, 17.01.2017 im Lancaster House, Web: <https://www.gov.uk/government/speeches/the-governments-negotiating-objectives-for-exiting-the-eu-pm-speech.de>

Merki, Christoph M. (2007): *Wirtschaftswunder Liechtenstein. Die rasche Modernisierung einer kleinen Volkswirtschaft im 20. Jahrhundert*. Zürich: Chronos.

Merz, Joachim (2011): *Rechtliche Rahmenbedingungen für Architekten- und Ingenieurleistungen in den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union*, Abschlussbericht. Lüneburg: Leuphana Universität.

Mestmäcker, Ernst-Joachim (2004): *Wirtschaft und Verfassung in der Europäischen Union*, Baden-Baden: Nomos.

Mitchell, William C. / Randy T. Simmons (1994): *Beyond Politics. Markets, Welfare, and the Failure of Bureaucracy*, Boulder u.a.: Westview Press.

Moe, Terry M. (1990): Political Institutions—The Neglected Side of the Story, *Journal of Law, Economics, and Organization*, 6: 213–253.

Mokyr, Joel (1990): *The Lever of Riches*, Oxford: Oxford University Press.

Möller, Almut/Dina Pardijs (2017): *The Future Shape of Europe: How the EU can bend without breaking*, Berlin: European Council on Foreign Relations.

Mundell, Robert A. (1957): International Trade and Factor Mobility. *American Economic Review* 47(3): 321-335.

Mundell, Robert A. (1961): A Theory of Optimum Currency Areas, *American Economic Review* 51 (4): 657-665.

Mussler, Werner (1989): Die Wirtschaftsverfassung der Europäischen Gemeinschaft im Wandel. Von Rom nach Maastricht, Baden-Baden: Nomos.

National Centre for Social Research (2017): The vote to leave the EU: Litmus test or lightning rod?, London, Web: http://www.bsa.natcen.ac.uk/media/39149/bsa34_brexit_final.pdf

Nef, Robert (2017): Grenzen staatlicher Souveränität, in: Konrad Hummler / Franz Jaeger (Hrsg.): Kleinstaat Schweiz – Auslauf- oder Erfolgsmodell?, Zürich: NZZ Libro, 255-276.

Newton, Jerome (2018): Is the «WTO Option» a viable alternative?, *Columbia Journal of Transnational Law, Bulletin*.

Niskanen, William A. (1971): Bureaucracy and Representative Government, Chicago: Aldine-Atherton.

North, Douglass C. (1981): Structure and Change in Economic History, New York: Norton.

North, Richard (2013): The Norway Option. Re-joining the EEA as an alternative to membership of the European Union, London: The Bruges Group.

Norwegian Ministry of Foreign Affairs (2018): Norway in Europe. The Norwegian Government's strategy for cooperation with the EU 2018-2021, Oslo.

Nothelle-Wildfeuer, Ursula (2004): Soziale Marktwirtschaft zwischen Solidarität und Subsidiarität, in: Nils Goldschmidt / Michael Wohlgemuth (Hrsg.): Die Zukunft der Sozialen Marktwirtschaft, Tübingen: Mohr Siebeck, 153-161.

Nugent, Neill (2017): The Government and Politics of the European Union, 8. Auflage, London: Macmillan Palgrave.

Oates, Wallace E. (1972): Fiscal Federalism, New York: Harcourt Brace Jovanovich.

Oates, Wallace E. (1988): On the measurement of congestion in the provision of local public goods, *Journal of Urban Economics* 24 (1): 85–94.

Oates, Wallace E. (1999): An Essay on Fiscal Federalism, *Journal of Economic Literature*, 37: 1120-1149.

Oates, Wallace E. (2005): Toward a second-generation theory of fiscal federalism, *International Tax and Public Finance* (12) 4: 349–373.

Ockenfels, Wolfgang (2004): Marktwirtschaft zwischen Solidarität und Subsidiarität, in: Nils Goldschmidt / Michael Wohlgenuth (Hrsg.): Die Zukunft der Sozialen Marktwirtschaft, Tübingen: Mohr Siebeck, 41-52.

Ohr, Renate (2017): Europäische Union oder Disunion?, in: Wirtschaftsdienst 97 (2): 78-79.

Ondarza, Nicolai von / Camille Borrett (2018): Brexit and EU agencies. What the agencies' existing third country relations can teach us about the future EU-UK relationship, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik.

Open Europe (2012): More for Less: Making the EU's farm policy work for growth and the environment. London: Open Europe.

Open Europe (2015a): Showing the EU the red card: Why national parliaments need to be put back in control, London: Open Europe.

Open Europe (2015b): What if ... ? The Consequences, challenges and opportunities facing Britain outside EU, London: Open Europe.

Open Europe (2016a): Norway has little to lose from having the UK in EFTA, London: Open Europe.

Open Europe (2016b): As the UK searches for a post-Brexit plan, is the EEA a viable option?, London: Open Europe.

Open Europe (2016c): Where next? A liberal, free-market guide to Brexit, London: Open Europe.

Open Europe (2018): Striking a balance: A blueprint for the future UK-EU partnership, London: Open Europe.

Open Europe Berlin (2014): Ein ordnungspolitisches Mandat für die neue EU-Kommission: Ausgaben überprüfen, Wachstum beschleunigen, Europa näher am Bürger gestalten, Regeln setzen und einhalten, Berlin: Open Europe Berlin.

Oppermann, Kai (2010): Flexibilisierung und Depolitisierung: Optionen für eine Steigerung der Effizienz europäischen Regierens, in: Internationales Institut für Liberale Politik (Hrsg.): Rechtliche und sicherheitspolitische Herausforderungen der EU, Wien: 41-56.

Ostrom, Vincent (1984): The political theory of a compound republic, Bloomington: Indiana University Press.

Owen, Lord David (2017a): The Brexit Process, Web: <http://www.lorddavidowen.co.uk/wp-content/uploads/2017/06/The-Brexit-process.pdf>

Owen, Lord David (2017b): An Interpretation of the European Economic Area Agreement, EEAA. Web: <http://www.lorddavidowen.co.uk/wp-content/uploads/2017/06/EEAA-Interpretation.pdf>

co.uk/wp-content/uploads/2017/06/DOonEEAAinterpretation.pdf

Owen, Lord David (2018): Speech by the Rt Hon Lord Owen to the Institute of Policy Research, University of Bath, 18 January 2018, Web: <http://www.lorddavidowen.co.uk/wp-content/uploads/2018/01/Bath18.1.18.pdf>

Papier, Hans-Jürgen (2016): Europa zwischen Nationalstaatlichkeit und Einheit, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 17.10.2016.

Pelkmans, Jaques/Philipp Böhler (2013): The EEA Review and Liechtenstein's Integration Strategy, Centre for European Policy Studies (CEPS), Brüssel.

PEW Research (2016): Euroskepticism Beyond Brexit. Significant opposition in key European countries to an ever closer EU, Washington, DC.

Phinnemore, David/Cenni Najy (2017): The Option of Association: The United Kingdom Post-Brexit and the European Free Trade Association, Zürich: Forum für Aussenpolitik.

Pircher, Winfried (2005): Die Marktüberwachung funktioniert, Neue Zürcher Zeitung vom 25.4.2005.

Piris, Jean-Claude (2017): Why the UK will not become an EEA member after Brexit, E!Sharp, Web: https://esharp.eu/debates/the-uk-and-europe/why-the-uk-will-not-become-an-eea-member-after-brexit#.W44uwwjj_Nl.twitter

Pisani-Ferry, Jean/Norbert Röttgen/André Sapir/Paul Tucker, Guntram B. Wolff (2016): Europe after Brexit: A proposal for a continental partnership, Brüssel: Bruegel Institute.

Quadragesimo Anno (1931): Enzyklika von Papst Pius XI, Web: [http://www.kathpedia.com/index.php?title=Quadragesimo_anno_\(Wortlaut\)](http://www.kathpedia.com/index.php?title=Quadragesimo_anno_(Wortlaut))

Raines, Thomas/Matthew Goodwin/David Cuts (2017): Europa-ziehen wir noch an einem Strang? Was Bevölkerung und Eliten wirklich über die EU denken – eine repräsentative Umfrage, London: The Royal Institute of International Affairs.

Rat der Europäischen Union (2014): Schlussfolgerungen des Rates zu einem homogenen erweiterten Binnenmarkt und den Beziehungen der EU zu nicht der EU angehörenden westeuropäischen Ländern; 16583/14.

Rhodes, Chris (2018): Financial services: contribution to the UK economy, London: House of Commons Library, Briefing Paper 6193.

Rossier, Yves (2013): Souveränitätsverlust beim EWR-Andocken ist grösser, Interview in der Neuen Zürcher Zeitung vom 16.8.2013.

Rüttgers, Jürgen/Frank Decker (2017): Was ist los mit Europa?, in: dies.: Europas Ende, Europas Anfang. Neue Perspektiven für die Europäische Union, Frankfurt a.M.: Campus, 9-14.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2015): Jahresgutachten 2015/2016, Wiesbaden.

Sapir, André/Guntram Wolff (2016): The Continental Partnership proposal: a reply to five main criticisms. London: LSE Brexit Blog.

Schafhauser, Pascal (2007): Personenverkehr in Liechtenstein: Unde venit – Status Quo – Quo Vadit?, in: Georges Baur (Hrsg.): Europäer – Botschafter – Mensch. Liber Amicorum für Prinz Nikolaus von Liechtenstein, Schaan: Liechtenstein Verlag.

Scharpf, Fritz W. (1988): The joint-decision trap: lessons from German federalism and European integration, *Public Administration*, 66: 239-278.

Scharpf, Fritz W. (1999): Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch?, Frankfurt a.M.: Campus.

Scharpf, Fritz W. (2006): The Joint-Decision Trap Revisited, *Journal of Common Market Studies*, 44 (4): 845-864.

Scharpf, Fritz W. (2012): Legitimacy Intermediation in the Multi-level European Polity and Its Collapse in the Euro Crisis, MPIfG Discussion Paper 12/6, Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.

Scharpf, Fritz W. (2017): Der europäische Währungsverbund: Von der erzwungenen Konvergenz zur differenzierten Integration, in: Jürgen Rüttgers/Frank Decker (Hrsg.): Europas Ende, Europas Anfang. Neue Perspektiven für die Europäische Union, Frankfurt a.M.: Campus, 197-211.

Schäuble, Wolfgang/Karl Lamers (1994): Überlegungen zur europäischen Politik. Web: <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/schaeuble-lamers-papier-1994.html>

Schellenbauer, Patrik/Gerhard Schwarz (2015 Hrsg.): Bilateralismus – was sonst? Eigenständigkeit trotz Abhängigkeit, Zürich: NZZ Libro.

Schlecht, Otto (2000): Die Rolle des Staates in der Sozialen Marktwirtschaft, Berlin: Konrad Adenauer Stiftung.

Schiff, Maurice (2006), Migration, Trade and Investment: Complements or Substitutes? Berlin: CEIS Working Paper No. 89.

Schimmelfennig, Frank/Dirk Leuffen/Berthold Rittberger (2011): Ever looser Union: towards a theory of differentiated integration in the EU. in: EUSA Conference, 3.- 5. März 2011, Boston.

Schmid, Thomas (2016): Europa ist tot, es lebe Europa!, München: C. Bertelsmann.

Scholz, Rupert/Klaus von Dohnanyi/Hans H. Klein/Erwin Teufel (2014): Gegen einen wachsenden Brüsseler Zentralismus, Berlin: Konvent für Deutschland.

Shepsle, Kenneth A./Weingast, Barry R. (1994): Positive Theories of Congressional Institutions, *Legislative Studies Quarterly*, 19(2): 149-179.

Selvig, Erling (2018): Forword, in: Finn Arnesen et al. (Hrsg., 2018): Agreement on the European Economic Area. A Commentary. Baden-Baden: Nomos, VII-XIV.

Selvik, Gunnar (2018): How EEA law is interpreted, Präsentation, EFTA Sekretariat, Web: <http://www.efta.int/sites/default/files/documents/eea/seminars/eea-s18/How-EEA-Law-Is-Interpreted-EEA-Seminar-6-Feb-2018.pdf>

Shankar, Aarti (2017): EEA membership: viable in the short-term, but an unsuitable long-term solution, London: Open Europe.

Siedentop, Larry (2000): Democracy in Europe, London: Penguin.

Sinn, Hans-Werner (1997): The Selection Principle and Market Failure in Systems Competition, *Journal of Public Economics*, 66: 247-274.

Sinn, Hans-Werner (2018): Brexit, Deutschland und die Zukunft der EU, *Frankfurter Allgemeine Zeitung* von 23.2.2018.

Smith, Adam (1776/1976): *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, Chicago: Chicago University Press.

Smith, Roland (2016): Evolution not Revolution. The case for the EEA option. London: Adam Smith Institute.

Sohn, Klaus-Dieter/Sebastian Czuratis (2015): Subsidiaritätsprinzip mit Leben füllen, Freiburg: Centrum für Europäische Politik, ce-pInput 04|2015.

SP Schweiz (2016a): Roadmap Europa: Die Schweiz braucht gute und stabile Beziehungen zur EU, erster Entwurf (mimeo).

SP Schweiz (2016b): Roadmap Europa: Die Schweiz braucht gute und stabile Beziehungen zur EU, endgültige Fassung, verabschiedet um Parteitag am 3./4. Dezember 2016.

Spirig, Beate/Rolf Weder (2011): Von Rosinen und anderen Spezialitäten. Die Schweiz und die EU. Zürich: NZZ Verlag.

Stabstelle EWR (2016): Der Europäische Wirtschaftsraum (EWR). Kurzinformation, Vaduz.

Stacey, Jeffrey/Berthold Rittberger (2003): Dynamics of formal and informal institutional change in the EU, *Journal of European Public Policy* 10 (6): 858-883,

Steinmeier, Frank-Walter (2016): Europa ist die Lösung, *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 14.9.2016.

Stevenson, John/Jeremy Lefroy/Paul Masterton: There's a better way for the Government on Europe – joining EFTA, *Conservative Home*, 29.6.2018.

Stiftung Zukunft.li (2016): Knacknuss Wachstum und Zuwanderung. Hintergründe und Zusammenhänge, Rugell.

Stigler, George J. (1971): The theory of economic regulation, *Bell Journal of Economics and Management Science*, 2: 3-21.

Stiglitz, Joseph E. (2016): *The Euro and its Threat to the Future of Europe*, London: Penguin.

Stubb, Alexander C. (2002): *Negotiating Flexibility in the European Union. Amsterdam, Nice and Beyond*. New York: Palgrave.

Tjomsland, Tom (2018): EEA and Norway Grants, Präsentation, EFTA Sekretariat, Web: <http://www.efta.int/sites/default/files/documents/eea/seminars/eea-s18/EEA-and-Norway-grants-EEA-Seminar-6-Feb-2018.pdf>

Tullock, Gordon (1969): *Federalism: Problems of Scale*, *Public Choice* 6: 16-29.

Trefgarne, George (2018): The Norway option can save Brexit, *CapX* vom 16. Juli 2018.

Tsebelis, George (2002): *Veto Players. How Political Institutions Work*, Princeton: Princeton University Press.

Tynes, Dora Sif (2018): Article 95 [The EEA Joint Parliamentary Committee], in: Finn Arnesen et al. (Hrsg., 2018): *Agreement on the European Economic Area. A Commentary*. Baden Baden: Nomos, 789-791.

UK Department for Communities and Local Government (2017): *Fixing our broken housing market*, London.

Vahl, Marius/Grolimund, Nina (2007): Integration ohne Mitgliedschaft. Die bilateralen Verträge der Schweiz mit der Europäischen Union. Brüssel: Schulthess.

Vanberg, Viktor J. (1993): Constitutionally Constrained and Safe-guarded Competition in Markets and Politics with Reference to a European Constitution, *Journal des Economistes et des Etudes Humaines* 4: 3-27.

Vanberg, Viktor J. (1997): Subsidiarity, Responsive Government and Individual Liberty, in: Kurt W. Nörr/Thomas Oppermann (Hrsg.): Überlegungen zur Subsidiarität, Tübingen: Mohr Siebeck, 253-269.

Vanberg, Viktor J. (2001): Standortwettbewerb und Demokratie, in: Siegfried Frick/Reinhard Penz/Jens Weiss (Hrsg.): Der freundliche Staat. Kooperative Politik im institutionellen Wettbewerb, Marburg: Metropolis, 15-76.

Vanberg, Viktor J. (2008a): Bürgersouveränität und wettbewerblicher Föderalismus: Das Beispiel der EU, in: Nils Goldschmidt/Michael Wohlgenuth (Hrsg.): Viktor J. Vanberg. Wettbewerb und Regelordnung, Tübingen: Mohr Siebeck, 117-151.

Vanberg, Viktor J. (2008b): Markt und Staat in einer globalisierten Welt: Die ordnungsökonomische Perspektive, *Freiburger Diskussionspapiere zur Ordnungsökonomik* No. 08/8.

Vanberg, Viktor J. (2011): Liberal constitutionalism, constitutional liberalism and democracy, *Constitutional Political Economy* 22 (1): 1-20.

Vanberg, Viktor J. (2016): Competitive Federalism, Government's Dual Role and the Power to Tax, *Journal of Institutional Economics* 12 (4): 825-845.

Vanberg, Viktor, J. (2017): Ordoliberalism and Ordnungspolitik. A Brief Explanation. Eschen: Stiftung für Ordnungspolitik und Staatsrecht, Web.: <http://sous.li/2017/12/ordoliberalism-and-ordnungspolitik-a-brief-explanation-by-viktor-j-vanberg/>

Van Hulst, Michiel (2011): To get out of the crisis we need to rebuild Europe from scratch, Berlin: European Council on Foreign Relations.

Vaubel, Roland (1994): The public choice analysis of European integration: A survey, *European Journal of Political Economy*, 10: 227-249.

Vaubel, Roland (2005): Reformen der europäischen Politikverflechtung, in: Michael Wohlgemuth (Hrsg.), Spielregeln für eine bessere Politik, Freiburg: Herder, 118-134.

Vaubel, Roland (2008): A history of thought on institutional competition, in: Andreas Bergh/Rolf Höijer (Hrsg.): Institutional Competition, Cheltenham: Edward Elgar, 29-66.

Vaubel, Roland (2009): The Principle of the Separation of Powers: Implications for the Reform of the European Union, in: Detmar Doering/Silvana Koch-Mehrin (Hrsg.): For a Europe of Freedom. Contributions to a European Constitutional Order, Berlin: liberal Verlag, 40-53.

Vaubel, Roland (2013): International Organizations, in: Michael Reksulak et al. (Hrsg.): The Elgar Companion to Public Choice, 2. Aufl., Cheltenham, UK: Elgar: 451-468.

Vaubel, Roland (2018): Zwischenstaatlicher politischer Wettbewerb, Münster: LIT Verlag.

Warleigh, Alex (2002): Flexible Integration: Which Model for the European Union?, London: Sheffield Academic Press.

Weder, Rolf (2015): Europa braucht eine Alternative zur EU, Neue Zürcher Zeitung vom 16.9.2015.

Weder, Rolf/Beat Spirig (2015): Integratio Helvetica, Schweizer Monat, Ausgabe 1028, Juli 2015.

Weibel, Ewald R./Markus Fürsprecher (Hrsg., 1992): Schweizerische Identität und Europäische Integration. Elemente schweizerischer Identität: Hemmnisse oder Grundlagen für eine Annäherung an Europa? Bern (u.a.): Paul Haupt.

Weingast, Barry R. (1995): The economic role of political institutions: market-preserving federalism and economic development, Journal of Law, Economics, and Organization 11: 1-31.

Weingast, Barry R. (2009): Second generation fiscal federalism: The implications of fiscal incentives, Journal of Urban Economics 65 (3): 279-293.

Weingast, Barry R./William J. Marhsall (1988): The Industrial Organization of Congress; or, Why Legislatures, Like Firms, Are Not Organized as Markets, Journal of Political Economy 96 (1): 132-163.

Weizsäcker, Carl Christian von (1998): Das Gerechtigkeitsproblem in der Sozialen Marktwirtschaft, Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 47: 257-288.

Wille, Herbert (2015): Die liechtensteinische Staatsordnung, Schaan: Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft.

Winkler, Günther (2015): Verfassungsgesetzgebung und Verfassungsinterpretation in Liechtenstein, Wien: Jan Sramek Verlag.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2017): Zur Neugestaltung der Wirtschaftsbeziehungen mit Grossbritannien, Web: https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/Wissenschaftlicher-Beirat/brief-neugestaltung-wirtschaftsbeziehung-mit-grossbritannien.pdf?__blob=publicationFile&v=14

Wohlgemuth, Michael (2004): «Das mag in der Theorie richtig sein, taugt aber nicht für die Praxis?», in: Birger P. Priddat und Theresia Theurl (Hrsg.): Risiken der Politikberatung. Der Fall der Ökonomen, Baden-Baden: Nomos, 35-45.

Wohlgemuth, Michael (2006): Demokratie und Marktwirtschaft als Bedingungen für sozialen Fortschritt, in: Ronald Clapham / Gerhard Schwarz (Hrsg.): Technologischer Fortschritt und Marktwirtschaft, Zürich: NZZ Libro, 131-164.

Wohlgemuth, Michael (2007): Reformdynamik durch Selbstbindung. Zur politischen Ökonomik von Meinungen, Emotionen und Interessen, Wirtschaftsdienst. Zeitschrift für Wirtschaftspolitik 87 (9): 571-575.

Wohlgemuth, Michael (2008a): Learning through institutional competition, in: Andreas Bergh / Rolf Höijer (Hrsg.): Institutional Competition, Cheltenham: Edward Elgar, 67-89.

Wohlgemuth, Michael (2008b): 50 Jahre Europäische Ordnungspolitik. Ordnungs- und konstitutionenökonomische Anmerkungen, ORDO 59: 381-404.

Wohlgemuth, Michael (2009): Wenn der Ausnahmezustand zur Regel wird, Schweizer Monatshefte 89: 26-28.

Wohlgemuth, Michael (2011): Der Sozialstaat in der Sozialen Marktwirtschaft, in: Hans-Gert Pöttering (Hrsg.): Die Zukunft des Sozialstaats, Freiburg: Herder, 12-46.

Wohlgemuth, Michael (2014a): Europa der Bürger: ein «constitutional moment?», in: Peter Behrens / Markus Kotzur / Konrad Lammers (Hrsg.): Sechs Dekaden europäischer Integration – eine Standortbestimmung, Baden-Baden: Nomos, 111-128.

Wohlgemuth, Michael (2014b): EU-Wahl: mit Spitzenkandidaten zu Spitzenergebnissen?, Wirtschaftsdienst 2014(4): 251-254.

Wohlgemuth, Michael (2015a): Ist Deutschlands Aussenhandelsüberschuss ungerecht?, in: Hermann-Josef Blanke und Stefan Pilz (Hrsg.): Die Fiskalunion, Tübingen: Mohr Siebeck, 191-204.

Wohlgemuth, Michael (2015b): Rote Karte – wie nationale Parlamente mehr Einfluss auf die EU erhalten können, Berlin: Open Europe Berlin.

Wohlgemuth, Michael (2015c): Eurozone's road to political union looks like a mirage, Vaduz: Geopolitical Intelligence Services.

Wohlgemuth, Michael (2016a): Überzeugung statt Abschreckung. Die EU sollte die mit David Cameron vereinbarten Reformen umsetzen, Süddeutsche Zeitung vom 6.7.2016.

Wohlgemuth, Michael (2016b): After the Brexit vote: a benchmark scenario for Europe (part 2), Vaduz: Geopolitical Intelligence Services.

Wohlgemuth, Michael (2016c): Wie es nach einem Brexit weitergehen könnte. Eine Analyse von Open Europe, Teil 2/3: Migration. Berlin: Open Europe Berlin.

Wohlgemuth, Michael (2017a): Political Union and the Legitimacy Challenge, European View, 16: 57-66.

Wohlgemuth, Michael (2017b): Ein Europa der Zukunft. Von der «immer engeren Union» zum «Europa der Clubs», Schweizer Monat Sonderthema 33, Mai 2017.

Wohlgemuth, Michael (2017c): Europe's quango quagmire, Berlin: Open Europe Berlin.

Wohlgemuth, Michael (2017d): Was meint und wozu dient Ordnungspolitik?, Eschen: Stiftung für Ordnungspolitik und Staatsrecht, Web: <http://sous.li/wp-content/uploads/2017/10/SOuS-Ordnungspolitik.pdf>

Wohlgemuth, Michael (2017e): Is a European Monetary Fund needed? Geopolitical Intelligence Services, Web: <https://www.gisreportsonline.com/is-a-european-monetary-fund-needed,economy,2400,report.html>

Wohlgemuth, Michael (2018a): Ordoliberalism and the future of European integration, in: Malte Dodd/Tim Krieger (Hrsg.): Ordoliberalism before, during and after the Eurozone Crisis: Between Realpolitik and Economic Utopia, erscheint 2018, London: Routledge.

Wohlgemuth, Michael (2018b): 2018 Global Outlook: The Euro-Atlantic relationship, Vaduz: Geopolitical Intelligence Services, Web: <https://www.gisreportsonline.com/2018-global-outlook-the-euro-atlantic-relationship,defense,2435.html>

Wohlgemuth, Michael (2019): Das Schäuble-Lamers-Papier, erscheint in: Nils Goldschmidt/Stefan Kolev/Michael Wohlgemuth (Hrsg.): Soziale Marktwirtschaft. Grundtexte zur Ordnungsökonomik, Tübingen: Mohr Siebeck (UTB).

Wohlgemuth, Michael/Clara Brandi (2006): Strategies of Flexible Integration and Enlargement of the European Union. A Club-theoretical and Constitutional Economics Perspective, Freiburg Discussion Papers on Constitutional Economics 06/7, Freiburg: Walter Eucken Institut.

Wohlgemuth, Michael/Jörn Sideras (2004): Globalisability of Universalisability? How to Apply the Generality Principle and Constitutionalism Internationally, Freiburg Discussion Papers on Constitutional Economics 04/7, Freiburg: Walter Eucken Institut.

Yarrow, George (2017): Brexit and the Single Market Revisited, Oxford: Regulatory Policy Institute.

Abkürzungsverzeichnis

AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BIP	Bruttonationalprodukt
CETA	Comprehensive Economic Trade Agreement / Canada-EU Trade Agreement
CP	Continental Partnership
DCFTA	Deep and Comprehensive Free Trade Area
EAGF	European Agricultural Guarantee Fund
EBA	European Banking Authority
EBRD	European Bank for Reconstruction and Development
EC	European Community
ECAA	European Common Civil Aviation Area
EEA	European Economic Area / Europäischer Wirtschafts- raum
EEAA	Agreement on the European Economic Area
EFTA	European Free Trade Association
EG	Europäische Gemeinschaft
EGKS	Europäische Gemeinschaft Kohle und Stahl
EIB	Europäische Investitionsbank
EIOPA	European Insurance and Occupational Pensions Authority
ERASMUS	European Community Action Scheme for the Mobility of University Students
ERDF	European Regional Development Fund
ESA	EFTA- Surveillance Authority / Überwachungsbehörde
ESF	European Social Fund
ESFS	European System of Financial Supervision
ESMA	European Securities and Markets Authority
ESP	European Statistical Programme

ESRB	European Systemic Risk Board
EU	Europäische Union
EUCO	European Council / Europäischer Rat
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EURATOM	Europäische Atomgemeinschaft
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
EWRA	Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum
EZB	Europäische Zentralbank
FTA	Free Trade Agreement
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik
GATS	General Agreement on Trade in Services
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GG	Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland
JCD	Joint Committee Decision
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
LGBl	Landesgesetzblatt (Liechtenstein)
LIHK	Liechtensteinische Industrie- und Handelskammer
NATO	North Atlantic Treaty Organization
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OEEC	Organisation for European Economic Co-operation
PEM	Pan-Euro-Mediterranean Convention for Preferential Rules of Origin and Diagonal Cumulation
PESCO	Permanent Structured Co-operation (Permanente Strukturierte Zusammenarbeit)
REACH	Registration, Evaluation, Authorisation, Restriction of Chemicals
SAA	Stabilisation and Association Agreement
StGH	Staatsgerichtshof (von Liechtenstein)
SubsProt	Subsidiaritätsprotokoll
WEEA	Wider European Economic Area
WTO	World Trade Organization
WWU	Wirtschafts- und Währungsunion