

Jana Windwehr

Der Europäische Wirtschaftsraum – Revival eines Auslaufmodells?

Von ›one size fits all‹ zu einem Kontinuum von Innen und Außen?

Mit dem Beitritt Schwedens, Finnlands und Österreich zur Europäischen Union 1995, spätestens aber mit der Debatte um einen isländischen Beitritt im Gefolge der Finanzmarktkrise erschien der Europäische Wirtschaftsraum, kurz EWR, als Auslaufmodell, ein Überbleibsel vergangener Integrationsgeschichte »regulating the relationship of Norway to the EU, with the marginal economies of Iceland and Liechtenstein trailing along«¹. Zwar wurde der Europäische Wirtschaftsraum gelegentlich in der umfangreichen Debatte zum Umgang mit Beitrittsinteressenten, denen aber – zumindest vorerst – keine volle Beitrittsperspektive in Aussicht gestellt werden konnte oder sollte, ins Spiel gebracht, denn vor dem Hintergrund der langen Liste und der Heterogenität der Kandidaten sowie der schon institutionell begrenzten Aufnahmefähigkeit der Union selbst erschien ein ›one size fits all‹ bzw. ›take it or leave it‹-Ansatz schon länger nicht mehr als tragfähiges Erweiterungskonzept.² Noch nicht absehbar war allerdings, dass sich auch innerhalb der Mitgliedsstaaten Gräben auftun sollten, die die Frage einer intensiveren zeitlichen, räumlichen und/oder politikfeldspezifischen Differenzierung und ihrer Chancen und Risiken weit oben auf der Agenda der Europäischen Union platzieren sollten. Mehrere Entwicklungen haben aber genau dies bewirkt und lassen frühere europäische Krisen-Diskurse um Zeitpunkt und Grenzen zukünftiger Erweiterungen, Effektivitäts- und Legitimitätsdefizite, eine unbefriedigende außenpolitische Performanz der Europäischen Union etc. als eher harmlosen Vorgeschmack auf die gegenwärtigen Herausforderungen erscheinen.³

Mit dem Ausgang des britischen Referendums und dem nun – aller Voraussicht nach – zu vollziehenden »Brexit« liegt erstens die Frage auf dem Tisch, wie sich Großbritan-

- 1 Fredrik Sejersted, »Between sovereignty and supranationalism in the EEA context – on the legal dynamics of the EEA agreement« in: Peter-Christian Müller-Graff/Erling Selvig (Hg.), *The European Economic Area – Norway's basic status in the legal construction of Europe*, Berlin/Oslo 1997, S. 43–73, hier S. 45; Graham Avery, »The European Economic Area revisited« *EPC Policy Brief* (2012).
- 2 Vgl. Michael Wohlgemut/Clara Brandi, »Europa à la carte? A club-theoretical vindication« in: Johannes Varwick/Kai Olaf Lang (Hg.): *European Neighbourhood policy. Challenges towards the EU-policy towards the new neighbours*. Opladen 2007, S. 159–180, hier S. 159.
- 3 Vgl. Johannes Varwick/Jana Windwehr, »Global Governance als Chimäre: Die internationale Ordnung vor der Erosion?« in: Hanns-Seidel-Stiftung (Hg.), *Bedrohte Demokratie* (im Erscheinen).

niens Verhältnis zur Europäischen Union zum größtmöglichen beiderseitigen Nutzen oder zumindest geringstmöglichen Schaden neu regeln lässt.⁴ Die in der Flüchtlingskrise offenbar gewordenen fundamentalen Differenzen zwischen – im Wesentlichen – zahlreichen Alt- und osteuropäischen Neumitgliedern und die (unabhängig von deren inhaltlicher Bewertung) notwendig gewordene engere Kooperation mit der Türkei deuten zweitens ebenfalls in Richtung einer wohl nicht mehr zu vermeidenden stärkeren Flexibilisierung der Integration, will man den Schaden am Gesamtprojekt Europäische Union zumindest noch eindämmen. Drittens hat die Finanz-, Wirtschafts- und Staatsschuldenkrise die weiterhin bestehenden erheblichen Differenzen der Wettbewerbsfähigkeit, aber auch der wirtschafts- und finanzpolitischen Ordnungsvorstellungen jedem noch so wohlwollenden Beobachter drastisch vor Augen geführt.⁵ Alles in allem münden die diversen Krisenerscheinungen in die »Tragödie [...], dass mehr Europa dringend notwendig – und gleichzeitig unmöglich ist.«⁶ Die lange Zeit vorwiegend in akademischen Debatten präsente Differenzierung bzw. Flexibilisierung der Integration ist angesichts dieser vielschichtigen und derzeit geballt auftretenden Herausforderungen mit aller Wucht in der politischen und öffentlichen Debatte angekommen. Damit rückt auch der Europäische Wirtschaftsraum als potentieller Bestandteil einer solchen »Flexibilisierungsordnung« wieder in den Blick, stellt er doch die »closest form of relationship, other than full membership, that the EU has ever offered to neighbouring countries«⁷ dar. Dennoch wird die Anbindung der Mitglieder der European Free Trade Association (EFTA) über den Europäischen Wirtschaftsraum in der wissenschaftlichen, politischen und öffentlichen Debatte kaum reflektiert: »Since they are out of sight they are also out of mind«⁸ – ein Befund, der insbesondere für die letzten etwa zehn Jahre gilt, in denen die Menge neuer Publikationen zum Europäischen Wirtschaftsraum und mehr noch zur schweizerischen Lösung bilateraler Sektoralabkommen sehr überschaubar ausfällt. Wie funktioniert diese enge Form flexibler Integration von Drittstaaten vertraglich und praktisch-politisch? Welche Lehren können EU und potentiell interessierte Mitglieds- und Nichtmitgliedsstaaten aus den Fällen der EWR-Mitglieder Norwegen und Island und auch der über umfangreiche bilaterale Abkommen an die Europäische Union angebundenen Schweiz ziehen? Welche Rahmenbedingungen, Chancen und Risiken einer solchen »partiellen Mitgliedschaft« für beide Seiten gilt es zu beachten?

4 Vgl. bspw. Nicolai von Ondarza, »Kerneuropa und Großbritannien« in: *SWP Aktuell* A96 (2015).

5 Vgl. statt vieler Wolfgang Schäuble, »Europa zwischen Wunsch und Wirklichkeit« in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 26.1.2016, S. 6.

6 Mark Leonard, »Europas Tragödie« in: *Internationale Politik und Gesellschaft*, abrufbar unter: <http://www.ipg-journal.de/schwerpunkt-des-monats/europa-am-abgrund/artikel/detail/europas-tragoedie-1349/> (aufgerufen am 13.4.2016).

7 Avery, *The European Economic Area revisited*, aaO. (FN 1), S. 1.

8 Ulf Sverdrup/Stephan Kux, »Balancing effectiveness and legitimacy in European integration. The Norwegian and the Swiss case« *ARENA working paper* 31 (1997), S. 4.

EWK: Binnenmarktzugang mit Nebenwirkungen

Die verbleibenden EFTA-Staaten, hier aufgrund seiner Größe und der zeitweiligen isländischen Beitrittsdebatte sowie der vorliegenden Forschungsliteratur vorwiegend am Fall Norwegen diskutiert, nehmen weitgehend am Binnenmarkt einschließlich der Personen-, Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalfreiheit teil; daneben beinhaltet das Abkommen eine Zusammenarbeit etwa in Verbraucherschutz-, Kultur-, Bildungs- und Umweltangelegenheiten. Dagegen bestehen für einzelne sensible Bereiche wie Fischerei und Landwirtschaft dauerhafte Ausnahmen, und für Nicht-Binnenmarkt-Felder wie Außen- und Sicherheits- oder Innen- und Justizpolitik mussten zusätzliche Einzelabkommen ausgehandelt werden, bspw. zu Schengen oder der Teilnahme an EU-Missionen, die hier nicht im Einzelnen thematisiert werden. Insofern lässt sich der norwegische und mit Blick auf Schengen auch der isländische Weg als »EWK plus« kategorisieren.⁹ Die EWK-Mitglieder übernehmen im Zuge des Prinzips der parallelen Weiterentwicklung und vermittelt über eine institutionelle Spiegelung der Strukturen der Europäischen Union seitens der EFTA quasi-automatisch – da ansonsten eine partielle Suspendierung des Abkommens möglich wäre –¹⁰ und ohne eigene Beteiligung an deren Beschlussfassung relevante EU-Rechtsakte. Zwar haben Vertreter aus den EWK-Staaten begrenzten Zugang zu Experten- und Komitologie-Gremien der Kommission, jedoch kein Stimmrecht bei Entscheidungen insbesondere im Rat und im Europäischen Parlament. Schließlich zahlen die EWK-Mitglieder einen jeweils für mehrere Jahre auszuhandelnden Beitrag zur Unterstützung der am wenigsten wohlhabenden Mitgliedsstaaten. Diese sogenannten EEA Grants werden von Norwegen, Island und Liechtenstein gemeinsam getragen, dazu kommt ein von Norwegen allein finanzierter Anteil (Norway Grants).¹¹

Auf der Habenseite stehen damit ein weitgehend zoll- und diskriminierungsfreier Zugang zum Binnenmarkt mit letztlich geringen Unterschieden zu einer Vollmitgliedschaft, die Erhaltung der Beitrittsfähigkeit durch kontinuierliche Anpassung des EWK-acquis,¹² die zudem weitgehend konfliktfrei verläuft¹³ und durch die Mitarbeit in zahlreichen Expertengremien begleitet wird, die Aufrechterhaltung politisch und

9 Vgl. umfassend Jana Windwehr, *Außenseiter oder Wegweiser? Norwegen und die Schweiz im europäischen Integrationsprozess*, Schwalbach/Ts. 2011, S. 121–174; zum isländischen Fall Jóhanna Jónsdóttir, *Europeanization and the European Economic Area. Iceland's participation in the EU's policy process*, London/New York 2013.

10 Vgl. Hanne Marthe Narud/Kaare Strøm, »Adaptation without EU membership. Norway and the European Economic Area« in: Torbjörn Bergman/Erik Damgaard (Hg.): *Delegation and accountability in European integration. The Nordic parliamentary democracies and the European Union*, London/Portland 2000, S. 125–150, hier S. 135.

11 Vgl. detailliert Windwehr, *Außenseiter oder Wegweiser*, aaO. (FN 9), S. 125–134.

12 Vgl. Bettina Mech, *EWK und europäische Integration. Völker- und europarechtliche Probleme dargestellt am Beispiel Norwegens*, Baden-Baden 2007, S. 159.

13 Vgl. Peter-Christian Müller-Graff, »Dabei sein ist alles? Die vielen Gesichter Europas« in: *Draußen & Drinnen. Ruperto Carola-Forschungsmagazin* Nr. 5 (2014), S. 88–95, hier S. 92; EEA Review Committee: *Outside and inside: Norway's agreements with the European Union*. Oslo 2012.

von der Bevölkerung erwünschter Sonderregelungen etwa hinsichtlich Landwirtschaftssubventionen und die – jedenfalls formale – Akzeptanz der im Referendum von 1994 sowie zahlreichen späteren Umfragen zum Ausdruck gekommenen Ablehnung eines Vollbeitritts. Dennoch birgt die zunächst verlockende Lösung eines »joining in its [the European Union's] activities where this suits well, and keeping at a greater distance where it suits less well«¹⁴ gravierende Risiken und Defizite. Der zentrale und immer wieder formulierte Kritikpunkt ist das Fehlen von Partizipationsmöglichkeiten in Form von Stimmrechten bei gleichzeitiger de-facto-automatischer Übernahme der Ergebnisse dieser Entscheidungen. So kommt ein von der norwegischen Regierung eingesetztes Expertengremium im Jahr 2012, also nach ca. 20jähriger Laufzeit des EWR-Abkommens, zu dem Schluss:

»the most problematic aspect of Norway's association with the EU is the fact that Norway is in practice bound to adopt EU policies and rules on a broad range of issues without being a member and without voting rights. This raises democratic problems. Norway is not represented in decision-making processes that have direct consequences for Norway, and neither do we have any significant influence on them. Moreover, our form of association with the EU dampens political engagement and debate in Norway and makes it difficult to monitor the government and hold it accountable in its European policy.«¹⁵

Lavenex/Lehmkuhl/Wichmann bezeichnen dieses asymmetrische Muster als Typ des »hegemonialen Policy-Transfers«¹⁶, Eliassen/Sitter setzen am Beispiel Norwegen die freie Wahl nationaler Politik, sofern diese nicht EWR-Recht widerspricht, mit dem Bonmot Henry Fords »Any colour as long as it is blue« gleich und kritisieren die souveränitätsbezogenen Folgen dieser Quasi-Mitgliedschaft als höchst problematisch und langfristig unhaltbar.¹⁷ Auch Claes/Tranøy sprechen von »harte[n] Realitäten, weiche[n] Symbole[n]«¹⁸. Die Gesamtbilanz des EWR-Pfades fällt folglich ambivalent aus: Einerseits ist es bemerkenswert gut gelungen, jenseits der Vollmitgliedschaft an einer breiten Palette von Politikbereichen mitzuwirken,¹⁹ eine drohende Isolation damit zu verhindern und in einzelnen Themenbereichen einen gewissen Einfluss auszuüben,

14 Michael Emerson/Marius Vahl/Stephen Woolcock: *Navigating by the stars. Norway, the European Economic Area and the European Union*, Brüssel 2002, S. 103.

15 EEA Review Committee, *Outside and inside*, aaO. (FN 13).

16 Sandra Lavenex/Dirk Lehmkuhl/Nicole Wichmann, »Die Nachbarschaftspolitiken der Europäischen Union: zwischen Hegemonie und erweiterter Governance« in: *Politische Vierteljahresschrift* Sonderheft 40 (2008): Die Europäische Union. Governance and policy-making, S. 367–388, hier S. 371.

17 Vgl. Kjell A. Eliassen/Nick Sitter, »Ever closer cooperation? The limits of the »Norwegian method« of European integration« in: *Scandinavian Political Studies* Nr. 2 (2003), S. 125–145, hier S. 140.

18 Dag Harald Claes/ Bent Sofus Tranøy, »Norsk EU-tilpasning – harde realiteter og myke symboler« in: Dag Harald Claes/ Bent Sofus Tranøy (Hg.), *Utenfor, annerledes og suveren? Norge under EØS-avtalen*, Bergen 1999, S. 281–297, hier S. 281.

19 Vgl. bspw. zur Außen- und Sicherheitspolitik Windwehr, Außenseiter oder Wegweiser, aaO. (FN 9), S. 139–151 und zur Justiz- und Innenpolitik ebd.: 151–160.

auch im Verbund mit den nordischen Mitgliedsstaaten. Andererseits führt das Mitbestimmungsdefizit den paradoxerweise gerade seitens der EWR-Mitglieder immer wieder formulierten Anspruch des weitgehenden Souveränitätserhalts ad absurdum.

Bilaterale Abkommenspakete: passgenau oder lückenhaft?

Nach Ablehnung des Beitritts zum Europäischen Wirtschaftsraum per Referendum im Jahr 1992 verfolgte die Schweiz einen Ansatz der sektoriellen Integration, der einerseits auf die autonome Anpassung nationalen Rechts an europäische Regeln und Standards zielt und andererseits durch den Abschluss zahlreicher bilateraler Sektor-Verträge geprägt wird, die – aufbauend auf einem bereits seit 1972 bestehenden Freihandelsabkommen – zu zwei in den Jahren 2000 und 2008 in Kraft getretenen Paketen gebündelt wurden. Das erste dieser Pakete umfasst Abkommen zu Personenfreizügigkeit, Lufttransport, Landverkehr, Landwirtschaft, technischen Handelshemmnissen, öffentlichem Beschaffungswesen und Forschung und damit Maßnahmen zur Verbesserung des gegenseitigen Marktzugangs. Ergänzt wird dies mit den Bilateralen II um eine Assoziierung an das Schengener Abkommen – wie sie auch Norwegen und Island ausgehandelt haben – und Abkommen zur justiziellen und polizeilichen Kooperation (im Einzelnen: justizielle und polizeiliche Zusammenarbeit, Asyl und Migration, Zinsbesteuerung, Betrugsbekämpfung, daneben verarbeitete Landwirtschaftsprodukte, Umwelt, Statistik, Filmförderung und Ruhegehälter).²⁰ Weiterhin wurden in den Folgejahren Einzelabkommen zur Kooperation mit Europol, Eurojust und der Europäischen Verteidigungsagentur, zur Zusammenarbeit der Wettbewerbsbehörden, zur Satellitenavigation sowie zur Beteiligung der Schweiz am Unterstützungsbüro für Asylfragen ausgehandelt.²¹

Die schweizerische Lösung bringt grundsätzlich ähnliche Vor- und Nachteile wie der EWR mit sich, wenngleich mit einigen Abstufungen. Positiv fallen zunächst die auch hier weitgehende Gewährleistung des Binnenmarktzugangs (so der Bundesrat anlässlich des Abschlusses der Bilateralen I)²² – allerdings mit einigen Abstrichen – und der gegenüber dem Gesamtpaket EWR eher mögliche Zuschnitt auf nationale Bedürfnisse durch »punktuell-pragmatische«²³ Abkommen und eine eigenständige Verhand-

20 Vgl. Windwehr: Außenseiter oder Wegweiser, aaO. (FN 9), S. 175–202.

21 Vgl. Eidgenössisches Department für Auswärtige Angelegenheiten (EDA), »Liste der Abkommen Schweiz – Europäische Union 2016«, abrufbar unter: https://www.eda.admin.ch/content/dam/dea/de/documents/publikationen_dea/accords-liste_de.pdf (aufgerufen am: 11.4.2016) sowie Eidgenössisches Department für Auswärtige Angelegenheiten (EDA), »Die wichtigsten bilateralen Abkommen Schweiz-EU«, abrufbar unter: https://www.eda.admin.ch/content/dam/dea/de/documents/folien/Folien-Abkommen_de.pdf (aufgerufen am 11.4.2016).

22 Schweizerischer Bundesrat, »Botschaft zur Genehmigung der sektoriellen Abkommen zwischen der Schweiz und der EG«, Bern 1999, S. 34.

23 Thomas Cottier/Rachel Liechti: *Die Beziehungen der Schweiz zur Europäischen Union: Eine kurze Geschichte differenzieller und schrittweiser Integration*, Basel 2007, S. 18.

lungsführung ins Gewicht.²⁴ Kontrovers wird die Souveränitätsfrage diskutiert: Während Befürworter die gesetzgeberische Autonomie im Gegensatz zum EWR nicht beeinträchtigt sehen,²⁵ bemängeln Kritiker ein erhebliches Mitentscheidungsdefizit:

»[B]ei der Beschlussfassung selbst von Rechtsnormen mit Bedeutung für eingegangene Verträge kann sie [die Schweiz] indessen originär nicht partizipieren. Die Ablehnung neuen Rechts im Rahmen bestehender Verträge ist zwar möglich, aber mit hohen Kosten verbunden [...] Die Schweiz drückt sich politisch und institutionell an den Rand des europäischen Integrationsprozesses, wo sie ihn kaum beeinflussen kann, obwohl er sich stark auf sie auswirkt [...]m Ergebnis [entsteht] ein Defizit in Bezug auf die eigentliche demokratische Legitimation wichtiger Teile der eigenen Rechtsordnung«²⁶.

Die ›Guillotine-Klausel‹, die die einzelnen Abkommen aneinander bindet bzw. die Suspendierung eines einzelnen Abkommens unmöglich macht, lässt zum einen in der Tat die postulierten Wahlmöglichkeiten fraglich erscheinen, was auch der Intention seitens der Europäischen Union entspricht, ein ›Rosinenpicken‹ der Schweiz zu unterbinden. Zum anderen sprechen ein in Abwesenheit eines Gesamt-Assoziierungsabkommens nur sporadisch stattfindender politischer Dialog, ein weitgehendes und nach der Osterweiterung noch einmal verstärktes Desinteresse der europäischen Institutionen und die Dominanz technischer Details in den Verhandlungen eine deutliche Sprache hinsichtlich der Asymmetrie der Beziehungen zur Europäischen Union. Aus Sicht der Kritiker hat dieser Zustand die Schweiz gar in ein »freiwillig marginalisiertes, schein-souveränes und scheinautonomes Nachvollzugsland«²⁷ verwandelt, dessen Mitbestimmungs- bzw. decision-shaping-Rechte auch im Vergleich zu den EWR-Ländern defizitär ausgeprägt sind²⁸ und dessen Anbindung letztlich als wenig krisenfest und in Abwesenheit geeigneter Institutionen oder Mechanismen zur Sicherstellung der Fortentwicklung auch als wenig dynamisch bewertet wird.²⁹ Anders als im Europäischen Wirtschaftsraum existiert keine Überwachungsinstanz, die eine solche parallele Fortentwicklung sicherstellen würde, und bei Konflikten in den für die Verwaltung der Abkommen eingesetzten Gemeinsamen Ausschüssen sind diese selbst für deren Lö-

24 Vgl. Jakob Kellenberger, »Der politische und wirtschaftliche Stellenwert der sieben bilateralen sektoriellen Abkommen« in: Daniel Felder/Christine Kaddous (Hg.), *Accords bilatéraux Suisse-UE (commentaires). Bilaterale Abkommen Schweiz-EU (Erste Analysen)*, Basel 2001, S. 3–12, hier S. 8.

25 So wiederum Schweizerischer Bundesrat, Botschaft zur Genehmigung der sektoriellen Abkommen, aaO. (FN 22), S. 4.

26 Cottier/Liechti, Die Beziehungen der Schweiz zur Europäischen Union, aaO. (FN 23), S. 24.

27 Jürg Martin Gabriel/Manuel Rybach, »Die Schweiz in der Welt« in: Ulrich Klöti et al. (Hg.): *Handbuch der Schweizer Politik*, 3. Aufl. Zürich 2002, S. 35–51, hier S. 40.

28 Vgl. Marius Vahl/Nina Grolimund, *Integration ohne Mitgliedschaft. Die bilateralen Verträge der Schweiz mit der Europäischen Gemeinschaft*, Zürich 2007, S. 99.

29 Vgl. bspw. Edith Honegger, *Die Gemischten Ausschüsse in den sektoriellen Abkommen zwischen der Schweiz und der EG*, Lausanne 2004; Cottier/Liechti, Die Beziehungen der Schweiz zur Europäischen Union, aaO. (FN 23), S. 25.

sung zuständig.³⁰ Neben diesen grundsätzlichen Erwägungen bestehen auch aus wirtschaftlicher Perspektive größere Risiken als im EWR,³¹ bspw. aufgrund der Nicht-Geltung der Cassis-de-Dijon-Rechtsprechung, des Fehlens eines Dienstleistungsabkommens, eines insgesamt »höhere[n] Maß[es] an Rechtsunsicherheit«³² und potentieller Nachteile in Handelsbeziehungen zu Drittstaaten.³³ In der jüngsten Vergangenheit wurden die Beziehungen zwischen Schweiz und Europäischer Union zudem durch einige Streitpunkte beeinträchtigt. So verlangte die Union eine dynamische Übernahme neuen EU-Rechts durch die Schweiz, während diese die Einsetzung eines unabhängigen Überwachungsorgans präferiert. Weiterhin kritisierte die Europäische Union die Beschränkung der Personenfreizügigkeit durch die Schweiz auf Grundlage der sogenannten »Ventilklausel« für den Fall stark zunehmender Zuwanderung sowie kantonale Steuerprivilegien. In der Summe erscheint damit die langfristige Fortsetzung des schweizerischen Weges fraglich.³⁴

Gekommen um zu bleiben – aber für wen?

Versteht man in erster Linie den Europäischen Wirtschaftsraum und in zweiter Linie die bilateralen Abkommenspakete der Schweiz als »the key test case[s] concerning indirect participation in European integration«³⁵, so lassen sich zusammenfassend gemeinsame, aber auch spezifische Vorteile und Risiken bilanzieren: Beide ermöglichen »maßgeschneiderte« Lösungen und die Berücksichtigung spezifischer wirtschaftlicher (bspw. Landwirtschaftssubventionen) und politischer (bspw. direkte Demokratie, Neutralität) Gegebenheiten, deren Kompatibilität mit einem Vollbeitritt zwar nicht prinzipiell fraglich ist, aber häufig dahingehend wahrgenommen wird und auch in den Referenden 1992 bzw. 1994 eine erhebliche Rolle gespielt hat.³⁶ Damit kann dem Bedürfnis nach Aufrechterhaltung der nationalen Souveränität und Respektierung der Referendumsergebnisse zumindest auf den ersten Blick Rechnung getragen und zugleich das zentrale Anliegen des Binnenmarktzugangs weitgehend realisiert werden,

30 Vgl. Vahl/Grolimund, Integration ohne Mitgliedschaft, aaO. (FN 28), S. 65; Müller-Graff, Dabeisein ist alles, aaO. (FN 13), S. 92.

31 Vgl. Fritz Breuss, »Österreich und Schweiz – ökonomische Erfahrungen mit und ohne Mitgliedschaft in der Europäischen Union« in: Fritz Breuss/Thomas Cottier/Peter-Christian Müller-Graff (Hg.), *Die Schweiz im europäischen Integrationsprozess*, Baden-Baden 2008, S. 63–110, hier S. 104.

32 Christa Tobler, »Der Acquis der rechtlichen Verbindung der Schweiz zur EG und EU – eine unsichere Größe?« in: Fritz Breuss/Thomas Cottier/Peter-Christian Müller-Graff (Hg.), *Die Schweiz im europäischen Integrationsprozess*, Baden-Baden 2008, S. 11–37, hier S. 37.

33 Vgl. Cottier/Liechti, Die Beziehungen der Schweiz zur Europäischen Union, aaO. (FN 23), S. 21.

34 Vgl. Handelszeitung, Brüssel: Bilaterale Verträge mit Schweiz sind am Ende, abrufbar unter: <http://www.handelszeitung.ch/politik/bruessel-bilaterale-vertraege-mit-schweiz-sind-am-ende> (aufgerufen am: 11.4.2016); Tobias Etzold, »Großbritanniens Zukunft in Europa« *SWP Aktuell* 19 (2013), S. 2–3.

35 Eliassen/Sitter, The limits of the Norwegian method, aaO. (FN 17), S. 126.

36 Vgl. Windwehr, Außenseiter oder Wegweiser, aaO. (FN 9), S. 67–118.

wobei der Europäische Wirtschaftsraum graduelle Vorteile gegenüber den Bilateralen aufweist. Beiden gemeinsam ist allerdings auch eine asymmetrische Struktur der Zusammenarbeit, die Tovias zugespitzt als »semi-colonial features«³⁷ charakterisiert. Nuancen zeigen sich in der Erscheinungsform dieser Asymmetrie: Im EWR ist durch die quasi-automatische Anpassung an EU-Recht eine kontinuierliche Weiterentwicklung gewährleistet und wird durch gewisse Einflussmöglichkeiten durch die Teilnahme an Beratungen im Vorfeld des eigentlichen Beschlusses begleitet. Als Hauptproblem lässt sich hier das Fehlen substanzieller Mitentscheidungsrechte identifizieren, weshalb Kritiker von einer »Faxdemokratie«³⁸ sprechen, die ihre Gesetze passiv »per Fax« aus Brüssel erhalte. Dagegen ist das Mitentscheidungsdefizit der schweizerischen Lösung eher durch passiven Nachvollzug, drohende Marginalisierung und die Notwendigkeit fortlaufender Neuverhandlungen der mit wenigen Ausnahmen nicht-evolutionären Verträge geprägt.³⁹

Trotz dieser gravierenden Defizite bieten beide Lösungen ein breites Spektrum an engen Kooperationsbeziehungen zur EU, die offenbar die Interessen der Drittstaaten soweit befriedigen, dass ein Beitritt mittelfristig nicht als realistische Option erscheint. Norwegen wurde nach den Verhandlungen Anfang der 1990er Jahre seitens der EU bereits als »fertiggeschmückte Braut«⁴⁰ betrachtet, und auch Teile der politischen Eliten namentlich innerhalb der langjährigen sozialdemokratischen Regierung verfolgten einen Beitritt als mittelfristiges Ziel. Die jüngsten verfügbaren Umfragewerte sprechen jedoch eine andere Sprache: Ende 2015 sprachen sich lediglich 18% der Befragten für, 72% gegen einen Beitritt aus.⁴¹ Auch auf Island sind nach einer Phase des Beitrittswillens infolge der starken Betroffenheit des Landes von der Finanzkrise, in der zwischenzeitlich die Einführung des Euros zur Ersetzung der anfälligen Krone diskutiert wurde, entsprechende Ambitionen vorerst zu den Akten und das Beitritts-gesuch 2013 auf Eis gelegt und 2015 offiziell zurückgezogen worden. Folglich soll die Mitgliedschaft im Europäischen Wirtschaftsraum weiterhin die Anbindung Islands an die Europäische Union gewährleisten.⁴² Ein EU-Beitritt der Schweiz schließlich scheint nicht erst in der jüngsten Vergangenheit in eher weiterer Ferne. In einer Umfrage im Juli 2015 sprachen sich 85,8% der Befragten gegen einen Beitritt und nur 14,2% dafür

37 Alfred Tovias, »Exploring the »pros« and »cons« of Swiss and Norwegian models of relations with the European Union: what can Israel learn from the experiences of these two countries?« in: *Cooperation and Conflict* Nr. 2 (2006), S. 203–222, hier S. 203.

38 Eliassen/Sitter, The limits of the Norwegian method, aaO. (FN 17), S. 138.

39 Vgl. Tovias, Exploring the pros and cons, aaO. (FN 37), S. 216; Müller-Graff, Dabeisein ist alles, aaO. (FN 13), S. 95.

40 Aftenposten, »Norge og EU – et stille før stormen?«, 27.5.2000.

41 Vgl. Aftenposten online, »Bare 18 prosent sier ja til EU«, abrufbar unter: <http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/Bare-18-prosent-sier-ja-til-EU-8299883.html> (aufgerufen am 12.4.2016).

42 Vgl. Ministry of Foreign Affairs, »Iceland's policy on Europe: priorities and implementation«, 2014 sowie Ministry of Foreign Affairs, »A review of the status of the accession negotiation between Iceland and the EU«, 2014.

aus.⁴³ Selbstverständlich sind diese Daten auch Resultat des gegenwärtig wenig attraktiven Außenbildes der Europäischen Union und insofern »konjunkturabhängig«. Dennoch: Die Erkenntnis, dass ihre derzeitige Form der Anbindung für die betrachteten Drittstaaten offenkundig keine kurzfristige Not- oder Übergangslösung, sondern vielmehr ein dauerhafter Zustand ist, wenngleich ihnen die Möglichkeit eines Vollbeitritts grundsätzlich jederzeit offenstünde, spricht ebenso wie eine Reihe EU-interner Faktoren dafür, den EWR und potentiell auch die »Lösung Schweiz« als Element einer wie auch immer gearteten erheblichen Differenzierung in Betracht zu ziehen. Unter diese eingangs bereits kurz angerissenen internen Faktoren fällt bspw. die gewachsene Anzahl von Mitgliedsstaaten, deren unterschiedliche Größe, Schwerpunkte, Leistungsfähigkeit und Interessen, die systemimmanente institutionelle Trägheit der EU-28, die weiterhin lange Liste von Beitritts- oder zumindest Assoziationsinteressenten, die Unzulänglichkeit der Nachbarschafts- und Mittelmeerpole, der unklare Ausgang der Beitrittsverhandlungen mit der Türkei u. v. m.

Die rechtlichen Grundlagen für eine – abstrakt immer wieder geforderte – Differenzierung sind dabei zumindest für den Kreis der Mitgliedsstaaten und in Bezug auf künftige Integrationsschritte (Aufbauflexibilisierung) bereits seit dem Vertrag von Nizza vorhanden,⁴⁴ wurden aber nicht umfassend genutzt und vor allem kaum unter Einbeziehung der Rolle von Drittstaaten oder im Hinblick auf bereits vergemeinschaftete Politikfelder (Bestandsflexibilisierung) diskutiert. Ein drohender Verlust an Kohärenz und Übersichtlichkeit durch parallele und/oder überlappende institutionelle Strukturen, eine daraus resultierende eingeschränkte Zurechenbarkeit von Entscheidungen, eine mögliche »Zweiklassengesellschaft« unter den Mitgliedsstaaten und damit einhergehende neue oder die Verfestigung alter Konfliktlinien, eine Dominanz der »Großen« und die Erosion des Grundsatzes der Rechtseinheit werden zwar immer wieder als zentrale Risiken einer Flexibilisierung identifiziert.⁴⁵ Angesichts der unübersehbaren Divergenzen unter den Mitgliedsstaaten einerseits sowie der anstehenden Herausforderungen andererseits dürfte die Frage, ob eine stärkere Differenzierung der Integration wünschenswert ist, allerdings durch die pure Notwendigkeit solcher Modelle zur Abwendung eines Zerfalls der Union weitgehend beantwortet sein. Folglich geht es voraussichtlich nicht mehr um die Frage ob, sondern lediglich in welcher Form die-

43 Vgl. Statista, »Umfrage zu einem EU-Beitritt der Schweiz in den nächsten zehn Jahren«, abrufbar unter: <http://de.statista.com/statistik/daten/studie/460545/umfrage/meinung-zu-einem-eu-beitritt-in-der-schweiz/> (aufgerufen am 12.4.2016).

44 Vgl. grundlegend bspw. Claus Giering, »Flexibilisierungskonzepte für Europa« *Arbeitspapier der Forschungsgruppe Europa* (2007); Dirk Leuffen/Berthold Rittberger/Frank Schimmelfennig, *Differentiated integration. Explaining variation in the European Union*, Basingstoke 2013.

45 Vgl. bspw. Johannes Varwick, »Flexibilisierung oder Zerfall – Hat die Europäische Union Bestand?« in: Johannes Varwick/Wilhelm Knelangen (Hg.): *Neues Europa – alte EU? Fragen an den europäischen Integrationsprozess*, Opladen 2004, S. 59–76; Janis A. Emmanouilidis, »Institutional consequences of differentiated integration« *CAP Discussion Paper* (2007), S. 16; Siegmund Schmidt/Wolf J. Schünemann, *Europäische Union. Eine Einführung*, Baden-Baden 2009, S. 265; Nicolai von Ondarza, »Zwischen Integrationskern und Zersplitterung. Folgen und Chancen einer Strategie differenzierter Integration« *SWP-Studie* 20 (2012).

se intensivere Differenzierung stattfinden wird und inwiefern dabei ein gemeinsamer Integrationsstand als mittel- oder langfristiges Ziel beibehalten werden kann (rein zeitliche Abstufung) oder vielmehr eine dauerhafte Abstufung nach räumlichen (Kerneuropa, Europa der konzentrischen Kreise usw.) oder politikfeldspezifischen (Europa à la carte) Kriterien erfolgt.

Vom obigen Befund der weitgehenden Absenz von Drittstaaten in der wissenschaftlichen Debatte um diese unterschiedlichen Flexibilisierungsoptionen abweichend findet sich bspw. bei Janis Emmanouilidis mit Blick auf zögerliche Beitrittskandidaten einerseits und explizit einen Rückzug aus dem Kreis der EU-Mitgliedsstaaten andererseits ein Verweis auf die EFTA und den Europäischen Wirtschaftsraum.⁴⁶ Graham Avery greift die Idee eines Rückgriffs auf den Europäischen Wirtschaftsraum in der gegenwärtigen Krise wieder auf, nachdem sie einige Jahre praktisch aus der Debatte verschwunden war, und diskutiert sie in erster Linie am Beispiel Großbritanniens.⁴⁷ In der Staatsschuldenkrise wurde vereinzelt auch für Griechenland und perspektivisch weitere Krisenstaaten ein Beitritt zur EFTA und dem Europäischen Wirtschaftsraum nach einem potentiellen »Grexit« in die Debatte geworfen.⁴⁸ Neben diesen mitgliedsstaatlichen Fällen finden sich entsprechende Verweise auf eine EWR-ähnliche Anbindung in der Literatur auch für die Länder der Europäischen Nachbarschaftspolitik in Osteuropa und der Mittelmeerregion, die verbleibenden Balkanstaaten sowie im Einzelnen die Türkei, die Ukraine und Israel.⁴⁹

Barbara Lippert diskutiert die Einbeziehung von Nichtmitgliedsstaaten in eine »gesamteuropäische Aufgabenföderation«⁵⁰, Michael Wohlgemut und Clara Brandi die Möglichkeit ihrer Mitgliedschaft in »sub-clubs« der Europäischen Union gemäß ihrer

46 Vgl. Emmanouilidis, Institutional consequences, aaO. (FN 45), S. 13–14.

47 Vgl. Avery, The European Economic Area revisited, aaO. (FN 1); kritisch dazu Jóhanna Jónsdóttir, »The future of the European Union: UK government policy. Written evidence to the Foreign Affairs Committee of the British Parliament«, abrufbar unter: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201213/cmselect/cmfaff/writev/futunion/feu01.htm> (aufgerufen am 8.4.2016); Etzold, Großbritanniens Zukunft in Europa, aaO. (FN 34).

48 Vgl. Fritz Breuss, »Athen im Euro-Labor« *Österreichische Gesellschaft für Europapolitik Policy Briefs* 6 (2012).

49 Vgl. bspw. Avery, The European Economic Area revisited, aaO. (FN 1), S. 3; Martin Koopmann, »Die Nachbarschaftspolitik der Europäischen Union: Herausforderungen und Probleme eines anspruchsvollen Politikkonzepts« in: Martin Koopmann/Christian Lequesne (Hg.): *Partner oder Beitrittskandidaten? Die Nachbarschaftspolitik der Europäischen Union auf dem Prüfstand*, Baden-Baden 2006, S. 17–30, hier S. 23; Tovias, Exploring the pros and cons, aaO. (FN 37), S. 206; Andreas Maurer/Max Haerder, »Alternatives to full membership of the EU« in Johannes Warwick/Kai Olaf Lang (Hg.): *European Neighbourhood policy. Challenges for the EU-policy towards the new neighbours*. Opladen 2007, S. 197–216, hier, S. 197; Tim Gould, »The European Economic Area: a model for the EU's Neighbourhood Policy?« in: *Perspectives on European Politics and Society* 2 (2004), S. 171–202; Sieglinde Gstöhl, »Models of external differentiation in the EU's neighbourhood: an expanding economic community?« in: *Journal of European Public Policy* 6 (2015), S. 854–870.

50 Barbara Lippert, »Assoziierung plus gesamteuropäische Aufgabenföderation«, in: *integration* 2 (2006), S. 149–157.

jeweiligen Leistungsfähigkeit.⁵¹ Dabei wäre ein im Wesentlichen durch den Binnenmarkt gebildeter core-acquis für alle verbindlich, um den herum dann weitere Politikfelder gruppiert würden, in denen die Teilnahme optional – aber zugleich transparent und regelgebunden – wäre und bei entsprechendem Willen und Fähigkeiten auch Nichtmitgliedern offen stehen könnte. Im Vergleich zur heutigen (gegenüber bspw. den Staaten der ENP quasi positiv selektiven) EWR-Lösung weist dieser Vorschlag stärker in Richtung eines für alle Drittstaaten strukturell zumindest sehr ähnlichen Ansatzes; zudem erscheint fraglich, ob permanente Ausnahmen etwa für den Landwirtschaftssektor mit einem solchen core-acquis vereinbar wären.

Andreas Maurer und Max Haerder schlagen als weiteres Modell erstens eine erweiterte assoziierte Mitgliedschaft vor, die im Wesentlichen auf dem Europäischen Wirtschaftsraum zuzüglich außenpolitischer Kooperation beruht, zweitens eine konditionelle Bindung weiterer Integrationsschritte an geleistete Reformen – in den hier betrachteten Fällen angesichts ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und langen demokratischen Tradition nicht relevant, aber mit Blick auf manchen Kandidatenstaat durchaus in Betracht zu ziehen – und drittens modulare Integration, die ebenfalls auf einer Mitgliedschaft im Europäischen Wirtschaftsraum basiert, zu der fallweise weitere permanente opt-ins treten können.⁵² All diese Modelle weisen deutliche Parallelen zu den hier betrachteten Fällen auf bzw. könnten unter Rückgriff auf deren Konstruktion und bisherige Bilanz näher ausbuchstabiert werden. Selbstverständlich sind die Modelle EWR und Bilaterale in ihrem jeweiligen Kontext zu denken und die ›Passgenauigkeit‹ für potentielle Kandidaten im Einzelfall zu prüfen.⁵³ So erscheint für etliche mögliche Interessenten fraglich, inwieweit ihr wirtschaftlicher Entwicklungsstand bzw. der einzelner Sektoren es zulässt, dem Druck des Binnenmarktes standzuhalten; umgekehrt gilt es aus EU-Perspektive bspw. die Konsequenzen hinsichtlich der Erhaltung ihrer Handlungsfähigkeit, prognostizierter Arbeitsmigration und einer Reihe weiterer Kriterien zu prüfen. Auch politisch divergiert die Gruppe der oben identifizierten Staaten erheblich, bspw. hinsichtlich ihrer institutionellen ›Reife‹, ihrer unterschiedlich gelagerten Sicherheitsprobleme und -bedürfnisse oder ihrer Kooperationserfahrung in regionalen und internationalen Organisationen wie bspw. dem Europarat, der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) oder der NATO. Zudem dürfte eine freiwillige Wahl des EWR-Modells mit einer anderen Selbstwahrnehmung einhergehen als eine erzwungene ›Mitgliedschaft zweiter Klasse‹.

51 Vgl. Wohlgenut/Brandi, Europa à la carte, aaO. (FN 2). In der Debatte um ›Club-Governance‹ wird – auch für die hier angedeutete Debatte zentral – zwischen solchen Clubs, die lediglich für ihre Mitglieder Güter bereitstellen, und solchen, die trotz ihrer Selektivität kollektive Güter über den Kreis ihrer Mitglieder hinaus zur Verfügung stellen, unterschieden. Vgl. Bernhard Rinke/Ulrich Schneekener: »Informalisation of World Politics? Global Governance by Clubs« in: Development and Peace Foundation / Institute for Development and Peace (Hg.): *Global Trends 2013. Peace – Development – Environment*, Frankfurt 2012, S. 21–35.

52 Vgl. Maurer/Haerder, Alternatives to full membership of the EU, aaO. (FN 49).

53 Vgl. ausführlicher und mit weiteren Nachweisen Windwehr, Außenseiter oder Wegweiser, aaO. (FN 9), S. 237–247.

Dennoch können die Erfahrungen der heutigen EWR-Staaten sowie der Schweiz Einsicht in die Möglichkeiten und Grenzen einer engen Anbindung an die Europäische Union als Drittstaat bieten und insofern in der komplexen Debatte um Wege aus der gegenwärtigen Krise mittels Differenzierung als Denkanstoß fungieren. Angesichts der ambivalenten Bilanz, die sich vereinfacht auf die Formel ›Marktzugang gegen Mitbestimmung‹ bringen lässt, ist das EWR-Modell derzeit wohl insbesondere für große (Noch-)Mitgliedsstaaten wie Großbritannien keine attraktive Option,⁵⁴ zumal fraglich erscheint, inwiefern – zumindest zeitnah zur Entscheidung für den ›Brexit‹ – die europäischen Institutionen und die übrigen Mitgliedsstaaten überhaupt eine EWR-Mitgliedschaft Großbritanniens in Erwägung ziehen werden. Gegenwärtig – im Herbst 2016 – spielt diese Variante (noch) keine zentrale Rolle in der ›Findungsphase‹ der zukünftigen Beziehungen zwischen Großbritannien und der EU. Noch schlechter dürfte es in der gegenwärtigen vieldimensionalen Krise um die Bereitschaft seitens der Europäischen Union stehen, bilaterale Abkommen als Alternative etwa für Großbritannien auszuhandeln, nicht zuletzt angesichts der ›arbeitsintensiven‹ Erfahrungen mit der Schweiz und eines insgesamt bereits höchst komplexen Geflechts an Drittstaatenbeziehungen. Möglicherweise ändert sich diese Bewertung aber mit einer unzweifelhaft auf der Agenda stehenden Gesamtflexibilisierung der Union – es fällt nicht schwer, Szenarien zu entwerfen, in denen es innerhalb kurzer Zeit notwendig werden könnte, einen – dann möglichst weit gediehenen – ›Plan B‹ aus der Schublade zu ziehen.

Zusammenfassung

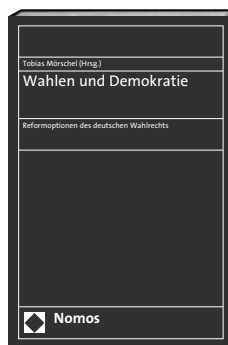
Mit dem britischen Referendum zum Austritt aus der Europäischen Union, den in der Flüchtlings- und der Staatsschuldenkrise sichtbar gewordenen erheblichen Divergenzen unter den Mitgliedsstaaten hinsichtlich Leistungsfähigkeit, Präferenzen und Wertorientierungen und auch angesichts einer weiterhin langen Liste an Beitritts- und Assoziationsinteressenten stellt sich die seit längerem akademisch und gelegentlich politisch geführte Debatte um eine Flexibilisierung der Mitgliedschaft unmittelbar und zunehmend dringend. Der Europäische Wirtschaftsraum, der angesichts des EU-Beitritts eines Großteils seiner Mitglieder und des isländischen Beitrittsesuchs bereits als Auslaufmodell erschien, kann in dieser Frage – ergänzt um die bilateralen Sektoralabkommen der Schweiz – als Anschauungsmaterial dienen und Einblick in die Möglichkeiten und Grenzen einer weitreichenden Teilintegration von Drittstaaten geben. Deutlich wird, dass mit solchen Modellen ein trade-off ›Marktzugang gegen Mitbestimmung‹ einhergeht und die wirtschaftliche und politische Passgenauigkeit in jedem Einzelfall eingehend geprüft werden muss.

54 Vgl. Jónsdóttir, The future of the European Union, aaO. (FN 47); Avery, The European Economic Area revisited, aaO. (FN 1).

Summary

With the ›Brexit‹ referendum, the considerable differences among member states concerning economic performance, political preferences as well as value orientation which have become visible in both the sovereign debt and the refugee crisis and a long list of countries interested in either accession to or close association with the European Union, the academic and occasionally political debate on flexible integration has become an immediate necessity. The European Economic Area – already regarded as outdated after the accession of most of its members to the European Union as well as Iceland's membership application – can serve as a case in point as to the possibilities and limits of such far-reaching partial integration of third countries together with the example of Switzerland's bilateral sectoral treaties. It becomes clear that such models imply a trade-off between market access and participation rights and that the accuracy of fit in economic and political terms needs to be thoroughly evaluated in every single case.

Jana Windwehr, The European Economic Area: Revival of a Phase-out Model?



Wahlen und Demokratie

Reformoptionen des deutschen Wahlrechts

Herausgegeben von Dr. Tobias Mörschel

2016, 270 S., brosch., 45,– €

ISBN 978-3-8487-3413-9

eISBN 978-3-8452-7822-3

nomos-shop.de/28132

Mit Blick auf die sinkende und zusehends sozial gespreizte Wahlbeteiligung fragt der Band nach Bedeutung und Funktion von Wahlen in der Demokratie, nimmt eine Bestandsaufnahme des (Bundestags-)Wahlrechts und der Wahlpraxis vor und stellt mögliche Reformen wie Nebenstimme, Absenkung des Wahlalters, Wahlpflicht sowie die Etablierung neuer Formen und Orte der Stimmabgabe zur Diskussion.



Unser Wissenschaftsprogramm ist auch online verfügbar unter: www.nomos-elibrary.de

Bestellen Sie jetzt telefonisch unter (+49)7221/2104-37.
Portofreie Buch-Bestellungen unter www.nomos-shop.de

Alle Preise inkl. Mehrwertsteuer



Nomos