



LIECHTENSTEIN-INSTITUT

29. Oktober 2020

# Decision Shaping im EWR

Christian Frommelt

1. ZÜRCHER EUROPARECHTSTAG



# Ausgangspunkt

Auszug aus der einer Rede von EG-Kommissar Willy De Clercq am EG-EFTA Ministertreffen in Interlaken vom 20. Mai 1987

“(...) Community integration comes first and the community 's decision making autonomy must be preserved. The need to overcome the delays in the realisation of our internal market already explains to a large extent why we must insist on the principle of "community first", (...). Decision making has consequently become much more complex, there is therefore a natural reluctance, at a time when we are trying to speed up community decision-making to complicate that process even further by establishing formal institutional arrangements with non-member states, hence: our insistence on our second criterion: the autonomy of community decision making.”





# Zielkonflikte

- Inhärenter Konflikt hinsichtlich der Forderungen der EU
    - Schutz der Autonomie der Entscheidungsprozesse der EU
    - vs.
    - Verpflichtung der EWR/EFTA-Staaten zu einer dynamischen Rechtsübernahme
  
  - Inhärenter Konflikt in der Integrationspolitik der EWR/EFTA-Staaten
    - Wunsch nach einer möglichst umfassenden Einbindung in den EU-Entscheidungsprozess
    - vs.
    - Politische und rechtliche Hürden Entscheidungskompetenzen an EU-Institutionen zu delegieren
- ➔ *Fehlende Übereinstimmung zwischen dem Geltungsbereich einer EU-Policy und der Zusammensetzung der Gesetzgeber*





# Theoretischer Rahmen [1]

- ‘No integration without representation!’ als Grundsatz einer Vereinbarkeit der Europäischen Integration mit den Prinzipien der parlamentarischen Demokratie
- Drei Kriterien
  - **Autonomy:** “Autonomy demands that those who are subjected to laws should be authorized to make them.”
  - **Accountability:** “Accountability requires an institutionalized process in which elected representatives justify their actions to the citizenry and are eventually either dismissed or rewarded through re-election.”
  - **Political equality:** “Political equality, in the sense of non-discrimination, is another foundational criterion of democracy [and requires that] in democratic states, citizens must enjoy equal political and civil rights.”



# Theoretischer Rahmen [2]

## Institutionelle Standards von Legitimität

Dimension	Demokratisch	Ziel-/ zweckgebunden
Verfahren (Input)	Teilnahme, Verantwortlichkeit, Deliberation, Transparenz	Expertise, Effizienz, Legailität
Leistung (Output)	Rechtsschutz, Schutz demokratischer Verfahren	Problemlösung, kollektive Wohlfahrtsgewinne, Verteilungsgerechtigkeit

Tallberg, J. & Zürn, M. (2019). The legitimacy and legitimation of international organizations: introduction and framework, in The Review of International Organizations. Vol 14(2), 581–606. [eigene Übersetzung]



## Exkurs: gängige politikwissenschaftliche Betrachtung des EWR

‘substantial loss of operational sovereignty’

‘self-incurred dominance’

‘homogeneity trumps sovereignty’

‘semi-colonial’

‘hierarchical setting, in which EEA EFTA members have subordinated themselves to “foreign rule” by the EU’

‘second-rate Europeans’

‘legalized hegemony’

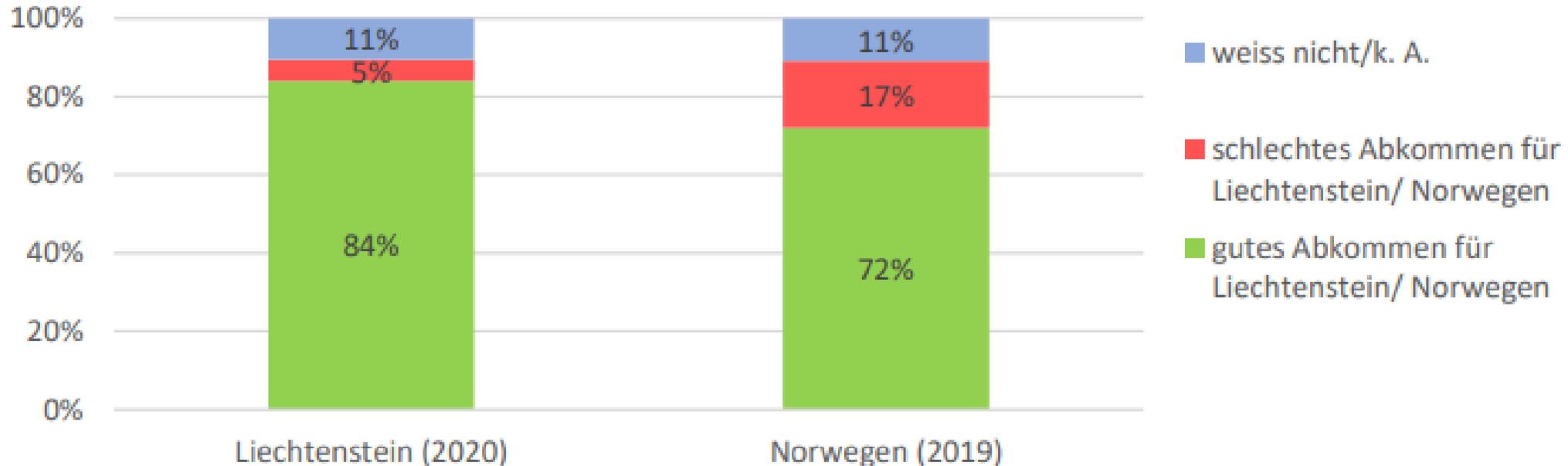
‘automatic policy transfer’

Die Zitate stammen aus verschiedenen politikwissenschaftlichen Publikationen zum EWR (siehe Frommelt, C. (2020). Institutional Challenges for External Differentiated Integration: the Case of the EEA. EUI Working Papers RSCAS 2020/65 für die konkreten Nachweise).





# Bewertung des EWR-Abkommens in Liechtenstein und Norwegen



Anmerkung: *LIE*: CAWI-Befragung, Februar 2020, N=869; *NOR*: NUPI/Sentio CATI-Befragung, Januar 2019, N=1000.



# Definition Decision Shaping

- Decision Shaping beschreibt ‘the process of contributing to and influencing policy proposals up until they are formally adopted.’ [Definition gemäss EFTA-Sekretariat]
- Breites Verständnis nötig:
  - *Policy Shaping: Mitwirkung nicht an eine konkrete Entscheidung gebunden, sondern generell Politikgestaltung in der EU*
  - *Organisationelle Einbindung: formelle und informelle Mitwirkung und Einbindung der EWR/EFTA-Staaten in die Prozesse der EU*



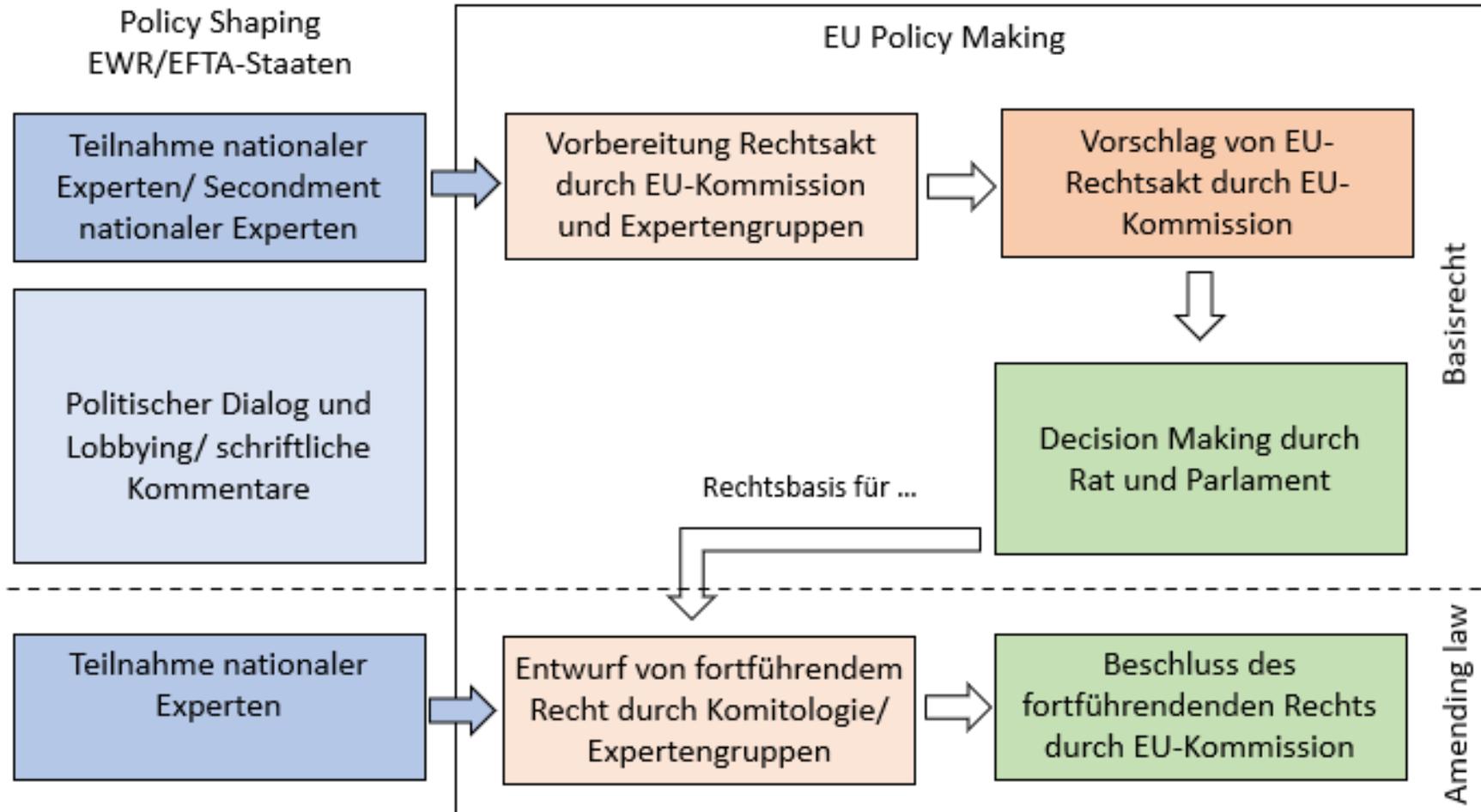


# Typen des decision shaping

- Entsendung nationaler Experten in die Europäische Kommission (Art. 79 EWRA)
- Einreichung schriftlicher EWR/EFTA-Kommentare
- Einbindung in EU-Gremien
  - Teilnahme an EU-Programmen und deren Ausschüssen (Art. 81 EWRA)
  - Teilnahme an EU-Expertengruppen (Art. 99 EWRA/ Art. 101 EWRA)
  - Teilnahme an Komitologie-Ausschüssen (Art. 100 EWRA)
  - Teilnahme an Gremien von EU-Agenturen (EWR-spezifische Anpassungen)
- Konsultation im Rahmen des Gemeinsamen EWR-Ausschusses und des EWR-Rates (Art. 99 EWRA)
- Teilnahme an vorbereitenden Treffen zum Europäischen Rat (informell)
- Lobbying und bilaterale Kontakte (informell)



# Einbindung der EWR/EFTA-Staaten in den EU-Entscheidungsprozess





# EWR-spezifische Anpassungen als Basis der organisationalen Einbindung der EWR/EFTA-Staaten

- **Europäische Eisenbahnagentur:** „Die EFTA-Staaten beteiligen sich uneingeschränkt an den Arbeiten des Verwaltungsrats und haben innerhalb des Verwaltungsrats die gleichen Rechte und Pflichten wie die EU-Mitgliedstaaten mit Ausnahme des Stimmrechts.“ (JCD 82/2005 & 31/2010)
- **Lenkungsgruppe zur Steuerung des digitalen Seeverkehrssystems und der digitalen Seeverkehrsdienstleistungen:** „Jeder EFTA-Staat kann gemäß Artikel 4 des Beschlusses (EU) 2016/566 der Kommission einen Vertreter benennen, der als Beobachter an den Sitzungen der hochrangigen Lenkungsgruppe zur Steuerung des digitalen Seeverkehrssystems und der digitalen Seeverkehrsdienstleistungen teilnimmt.“ (JCD 40/2017)
- **Europäische Bankenaufsichtsbehörde:** „Die zuständigen Behörden der EFTA-Staaten und die EFTA-Überwachungsbehörde haben mit Ausnahme des Stimmrechts die gleichen Rechte und Pflichten wie die zuständigen Behörden der EU-Mitgliedstaaten im Rahmen der Arbeit der Europäischen Aufsichtsbehörde (Europäische Bankenaufsichtsbehörde — im Folgenden ‚Behörde‘), des Rates der Aufseher sowie aller Vorbereitungsgremien der Behörde, einschließlich interner Ausschüsse und Gremien, vorbehaltlich der Bestimmungen dieses Abkommens.“ (JCD 199/2016)
- **Europäischer Datenschutzausschuss:** „ Die Aufsichtsbehörden der EFTA-Staaten nehmen an den Tätigkeiten des Europäischen Datenschutzausschusses (im Folgenden der „Ausschuss“) teil. Zu diesem Zweck haben sie mit Ausnahme des Stimmrechts und der Wählbarkeit für den Vorsitz oder den stellvertretenden Vorsitz des Ausschusses im Ausschuss die gleichen Rechte und Pflichten wie die Aufsichtsbehörden der EU-Mitgliedstaaten, sofern in diesem Abkommen nichts anderes bestimmt ist. Die Standpunkte der Aufsichtsbehörden der EFTA-Staaten werden vom Ausschuss getrennt erfasst.“ (JCD 154/2018)





# Herausforderung: Bestimmungen über Einbindung von Nicht-Mitgliedstaaten direkt im EU-Rechtsakt

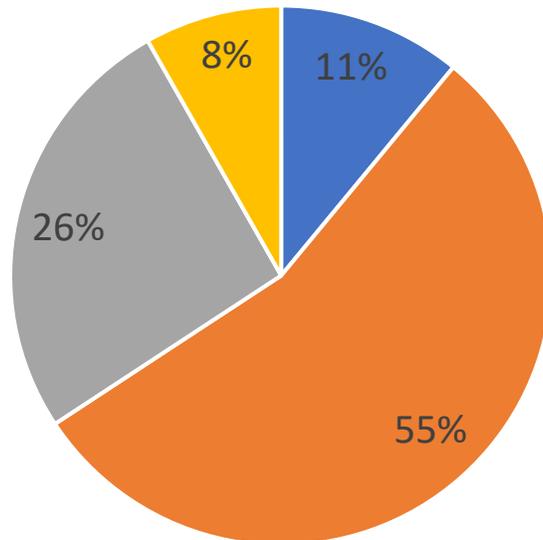
- Verordnung (EG) Nr. 1211/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2009 zur Einrichtung des Gremiums Europäischer Regulierungsstellen für elektronische Kommunikation (GEREK) und des Büros
  - Artikel 4, Absatz 3: „Die nationalen Regulierungsbehörden der Staaten des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) und der Staaten, die Kandidaten für den Beitritt zur Europäischen Union sind, haben Beobachterstatus und werden angemessen vertreten. Das GEREK kann weitere Sachverständige und Beobachter zu seinen Sitzungen einladen.“  
  
→ Problematisch für EWR, da Möglichkeiten der Teilnahme von vornherein eingeschränkt sind.
- Verordnung (EU) Nr. 1971/2018 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 zur Einrichtung des Gremiums europäischer Regulierungsstellen für elektronische Kommunikation (GEREK) und der Agentur zur Unterstützung des GEREK (GEREK-Büro), zur Änderung der Verordnung (EU) 2015/2120 und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1211/2009
  - Artikel 35, Absatz 2: „Der Regulierungsrat, die Arbeitsgruppen und der Verwaltungsrat stehen der Beteiligung von primär für die elektronische Kommunikation zuständigen Regulierungsbehörden von Drittländern offen, wenn diese Drittländer entsprechende Übereinkünfte mit der Union getroffen haben. Gemäß den einschlägigen Bestimmungen dieser Übereinkünfte werden Arbeitsvereinbarungen geschlossen, die insbesondere Art, Ausmaß und Art und Weise der Beteiligung der Regulierungsbehörden der betreffenden Drittländer an der Arbeit des GEREK und des GEREK-Büros betreffen, wozu auch Bestimmungen über die Teilnahme an Initiativen des GEREK und über Finanzbeiträge und Personal für das GEREK-Büro gehören, wobei diese Behörden nicht stimmberechtigt sind. In Personalfragen müssen derartige Vereinbarungen in jedem Fall mit dem Beamtenstatut vereinbar sein.“





# Decision shaping in der Praxis

Übernommene EU-Rechtsakte nach Rechtsakttyp (2013-2018, N=3292)

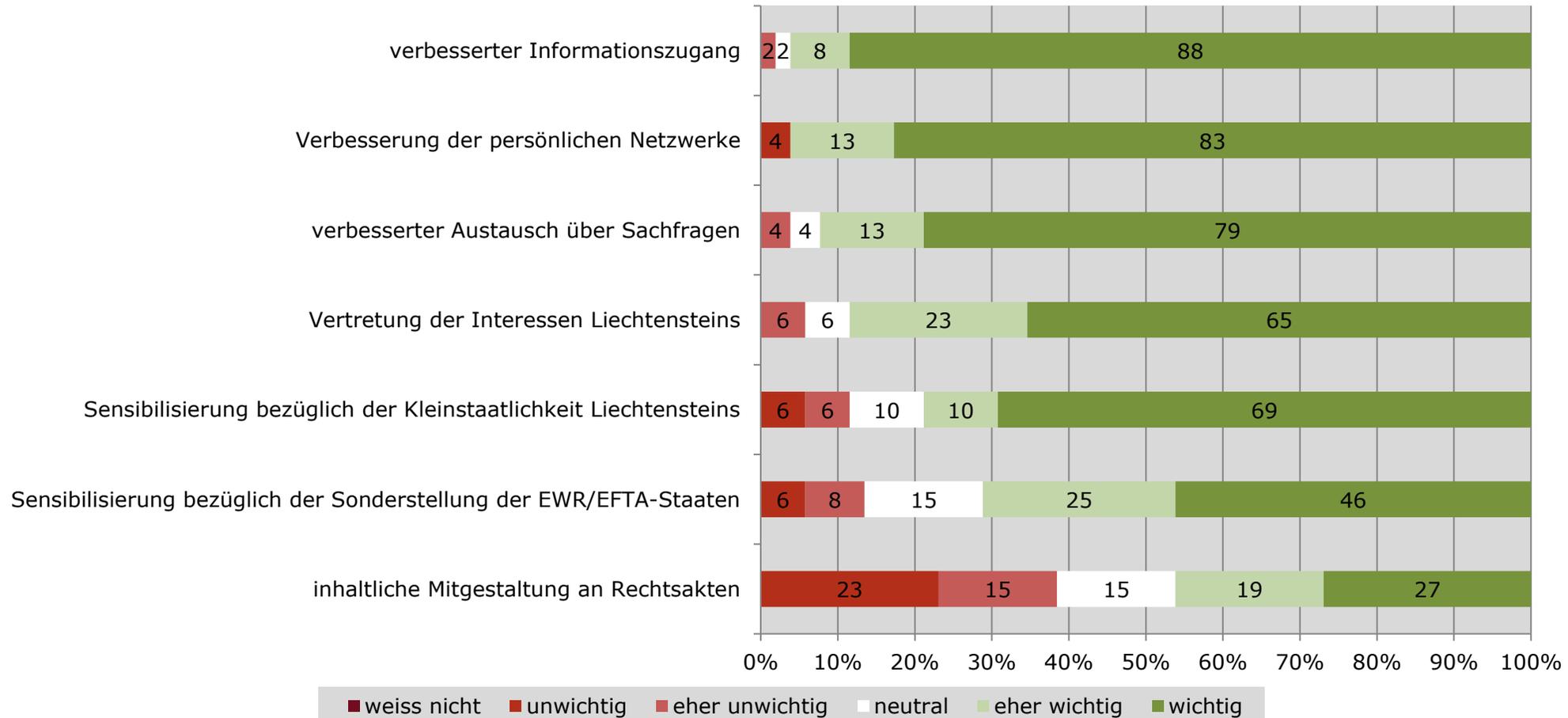


- delegierte Rechtsakte
- Umsetzungsrechtsakte
- andere Kommissionsrechtsakte
- Rechtsakte von Rat/Parlament



# Erfahrungsberichte

Ergebnisse einer Befragung der liechtensteinischen EWR-Experten über die Bedeutung einzelner Punkte hinsichtlich ihrer Teilnahme an Sitzungen von EU-Gremien



Expertenbefragung durchgeführt durch C. Frommelt, Januar 2015, nicht veröffentlicht, N=56



# Ausgewählte Beobachtungen

## Allgemein

- weitreichender Zugang, aber kein Stimmrecht
  - Art und Umfang des Zugangs hängen von Entscheidungsmechanismen in der EU ab
  - kein Zugang zum EU-Rat (und damit nicht mit Decision Shaping im Schengen-Abkommen zu vergleichen)
- eingeschränkte Koordination des Decision Shaping zwischen den EWR/EFTA-Staaten
  - Ausnahme EWR/EFTA-Kommentare
  - wenig ausgeprägte Koordinationsfunktion des EFTA-Sekretariats

## Zweck

- Informationsfluss und Beitrag zur einer effizienten Übernahme und Umsetzung
  - inhaltliche Einflussnahme möglich, aber nicht messbar
  - je früher Positionen eingebracht werden, umso eher werden sie gehört
  - Erfolgsfaktoren sind: Expertise, Kontinuität und Autonomie der Expert\*innen

## Einordnung

- Einschränkungen wie begrenzter Dokumentenzugang, diskriminierende Sitzordnung oder selektive Information nehmen eher ab als zu
- demokratiepolitisch relevante Effekte des Decision Shaping sind eine Stärkung der Exekutive und technokratischer Verfahren

→ keine eindeutige Einordnung möglich und damit stets ambivalente Bewertung von Nutzen und Zweck des DS





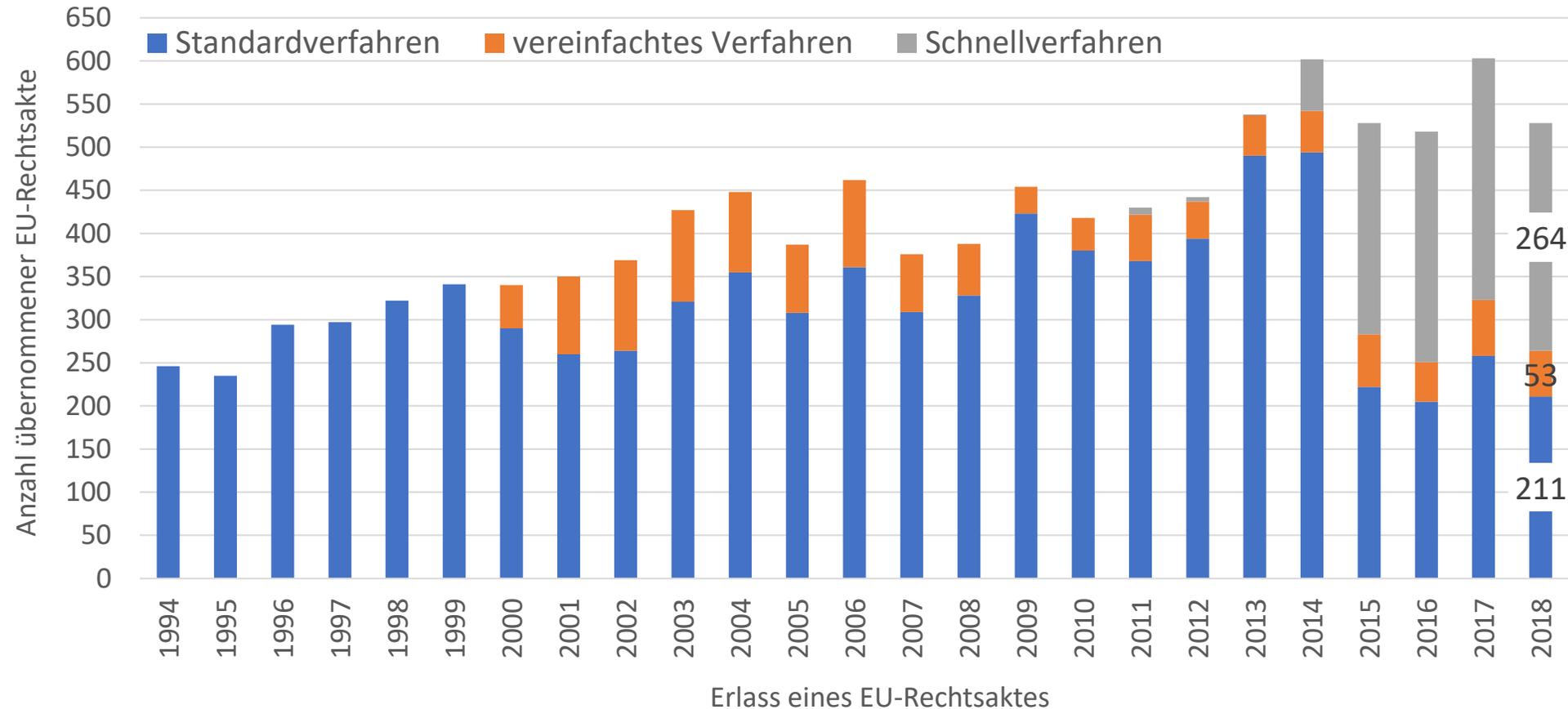
# Unterschiedliche Verfahren für Decision Making im EWR

Typ	Einführungsdatum und Rechtsgrundlage	Rolle des Gemeinsamen EWR-Ausschusses	Anpassungen zu EU-Rechtsakten
Standardverfahren	EWR-Abkommen	einstimmige Entscheidung über Übernahme	substanzielle und technische Anpassungen
Schnellverfahren («fast-track procedure»)	2014 durch Entscheidung des Ständigen EFTA-Ausschusses	einstimmige Entscheidung über Übernahme	nur technische Anpassungen
vereinfachtes Verfahren (simplified procedure»)	2001 durch Entscheidung des Gemeinsamen EWR-Ausschusses	zur Kenntnisnahme der übernommenen Rechtsakte	keine Anpassungen (Protokoll 1)
vereinfachtes Verfahren Datenschutz	2018 durch Entscheidung des Gemeinsamen EWR-Ausschusses	Bestätigung der übernommenen Rechtsakte [Einstimmigkeit nicht vorausgesetzt]	keine Anpassungen (Protokoll 1)

Weitere Spezialverfahren gibt es im Zusammenhang mit der Teilnahme der EWR/EFTA-Staaten an EU-Agenturen.



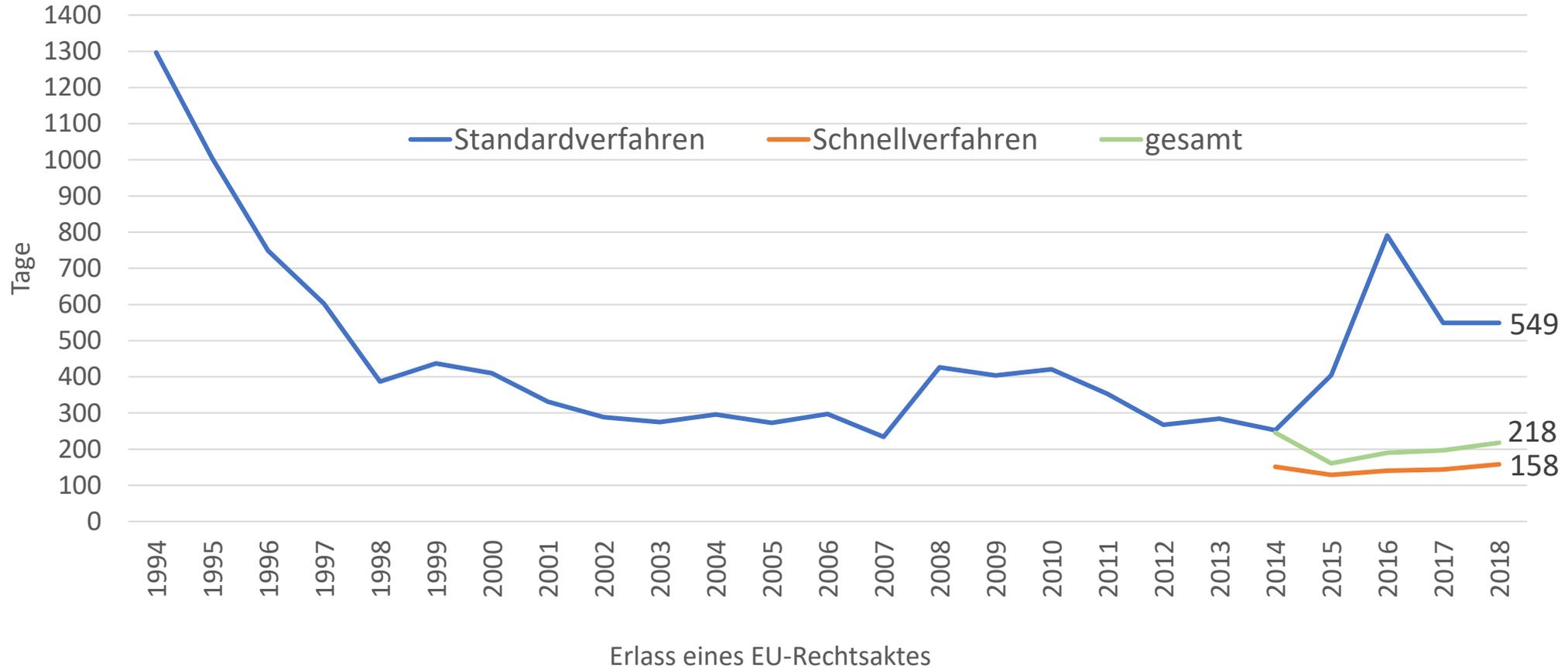
# Anzahl übernommener EU-Rechtsakte nach Übernahmeverfahren



Frommelt, C. (2020). Institutional Challenges for External Differentiated Integration: the Case of the EEA. EUI Working Papers RSCAS 2020/65.



# Mittlere Übernahmedauer nach Verfahren (Median)



Frommelt, C. (2020). Institutional Challenges for External Differentiated Integration: the Case of the EEA. EUI Working Papers RSCAS 2020/65.



# Schlussfolgerungen [1]

- Autonomie des EU-Entscheidungsprozesses durch Decision Shaping der EWR/EFTA-Staaten ungebrochen
  - Unterschiedliche (und immer detailliertere) Formulierungen zur Regelung des Zugangs der EWR/EFTA-Staaten zum EU-Entscheidungsprozess
  - aber faktisch stets gleiches Ergebnis im Sinne einer Teilnahme ohne Stimmrecht
  - meist einfache Verhandlungen über Teilnahmerechte
  - ausser bei Rechtsakten, wo die Teilnahmerechte von Drittstaaten bereits im EU-Rechtsakt festgeschrieben sind
  
- Verzahnung von Decision Shaping und Decision Making
  - Ein weitreichendes Decision Shaping ist meist an ein hierarchisches Decision Making gekoppelt (und umgekehrt).
  - Neue Verfahren im EWR stärken die Effizienz des EWR zulasten der Autonomie der EWR/EFTA-Staaten.
  - Unterscheidung zwischen Basisrecht und fortführendem Recht zentral für Einordnung des Decision Shaping, da Zugang bei fortführendem Recht deutlich weiter reicht.





# Schlussfolgerungen [2]

- ‘No integration without representation!’
  - Decision Shaping ermöglicht Repräsentation der EWR/EFTA-Staaten im EU-Entscheidungsprozess, wenngleich die Qualität der Repräsentation aufgrund des fehlenden Stimmrechts eingeschränkt bleibt.
  - Decision Shaping bedient sowohl ein out- als auch inputbasiertes Legitimitätsverständnis. Allerdings bleiben beide unvollständig und bedürfen einer Ergänzung durch eine EWR-spezifisches Decision Making.
  
- Zweck des Decision Shaping nicht auf souveränitätspolitische Überlegungen zu beschränken
  - DS sichert Informationsfluss und trägt so zu einer besseren Umsetzung bei
  - DS stärkt den Dialog zwischen der EU und den EFTA-Staaten
  - DS steigert gleichermassen die Fachexpertise als auch das Wissen über europäische Entscheidungsprozesse [Europäisierung]





LIECHTENSTEIN-INSTITUT

**Besten Dank  
für Ihre Aufmerksamkeit!**

[www.liechtenstein-institut.li](http://www.liechtenstein-institut.li)

