

TAGUNGSBERICHT zum SYMPOSIUM

Grenzen der Differenzierung und Flexibilisierung für die Europäische Integration

*Desirée Ch. Schmitt und Sebastian Zeitmann**

Die Europäische Union (fortan EU) durchläuft gegenwärtig eine besonders schwierige Phase: Euro- und Flüchtlingskrise harren einer Lösung, die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten schwindet, das Vereinigte Königreich steht an der Schwelle zum Austritt, radikale und nationalistische Kräfte gewinnen in fast allen Mitgliedstaaten an Zulauf, und die Zustimmung zur europäischen Integration in der Bevölkerung nimmt ab. Die Union ist in keinem guten Zustand – Reformen erscheinen als unabdingbar. Aber wie sollen diese ausgestaltet werden?

Die derzeit 28 Mitgliedstaaten plus mehrere Beitrittskandidaten haben die EU zu einem so uneinheitlichen Gebilde gemacht, dass die Teilnahme aller Staaten an allen Politikbereichen der EU nicht mehr möglich ist. Dies zeigt sich in der gegenwärtigen Ausgestaltung der EU in aller Deutlichkeit: mit dem Schengen-Raum und der Eurozone gibt es zwei Politikbereiche einer differenzierten Integration, an denen aus ganz unterschiedlichen Gründen nicht alle EU-Mitgliedstaaten teilnehmen.

Das Vereinigte Königreich und Dänemark müssen sich wegen entsprechender Vorschriften in den EU-Verträgen (sog. *opt-outs*) nicht an der gemeinsamen Währung beteiligen, wenn sie dies nicht wollen. Sieben weitere Staaten haben den Euro ebenfalls noch nicht eingeführt (Schweden, Polen,

„How much Differentiation and Flexibility can European Integration Bear?“

Symposium des Jean-Monnet-Lehrstuhls für Europarecht und Europäische Integration der Universität des Saarlandes von Univ.-Prof. Dr. Thomas Giegerich, LL.M.

Mit freundlicher Unterstützung der Europäischen Kommission, der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG), der ASKO-Europa Stiftung, der Europäischen Akademie Otzenhausen, des Europa-Instituts und der EVER Alumni Association e.V.

8.-9. April 2016, Europäische Akademie Otzenhausen



* Dipl.-Jur. Desirée Ch. Schmitt ist wissenschaftliche Mitarbeiterin und Doktorandin am Jean-Monnet-Lehrstuhl für Europarecht und Europäische Integration sowie am Lehrstuhl für Europarecht, Völkerrecht und Öffentliches Recht von Univ.-Prof. Dr. Thomas Giegerich LL.M. Sie ist zudem Master-Studentin am Europa-Institut.

Dipl.-Jur. Sebastian Zeitmann LL.M. ist Studienleiter an der Europäischen Akademie Otzenhausen und wissenschaftlicher Mitarbeiter am Jean-Monnet-Lehrstuhl für Europarecht und Europäische Integration sowie am Lehrstuhl für Europarecht, Völkerrecht und Öffentliches Recht von Univ.-Prof. Dr. Thomas Giegerich LL.M. Die Verfasser danken Peter Gryffroy, Ass. iur. Kristina Müller, Dipl.-Jur. Helen Kuchler, Master II en droit (Lille-Warwick) und stud. jur. Karoline Schmidt für ihre wertvolle Zuarbeit.

Die Mehrzahl der Präsentationen sind unter www.jean-monnet-saar.eu abrufbar.

Der Tagungsband wird voraussichtlich Anfang 2017 in der Schriftenreihe des Europa-Instituts der Universität des Saarlandes bei Nomos erscheinen.

Tschechische Republik, Ungarn, Bulgarien, Rumänien und Kroatien), weil sie die als Maastricht-Kriterien bezeichneten wirtschaftlichen Voraussetzungen noch nicht erfüllen. Mit dem Europäischen Fiskalpakt und dem Vertrag über den Europäischen Stabilitätsmechanismus wurden daneben in den vergangenen Jahren zwei völkerrechtliche Verträge zwischen einzelnen EU-Staaten abgeschlossen, die unmittelbar mit der Währungsunion und EU-Währungspolitik zusammenhängen. Auch an diesen Verträgen beteiligen sich nicht alle Staaten; unter den beteiligten EU-Ländern sind aber auch solche, die den Euro noch gar nicht als Währung eingeführt haben.

Ebenfalls das Vereinigte Königreich sowie Irland gehören aufgrund von *opt-outs* nicht zum gemeinsamen Schengen-Raum (wie auch die jüngsten EU-Staaten Bulgarien, Rumänien und Kroatien und – wegen des Konflikts mit der Türkei – Zypern). Interessanter- (und für den Außenstehenden verwirrender-) weise sind mit Norwegen, der Schweiz, Island und Liechtenstein aber vier Nicht-EU-Staaten Teil der Passunion von Schengen.

Auch in der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP), dem einzigen intergouvernementalen Politikbereich der Union (d.h., dass dort die meisten Entscheidungen vom Europäischen Rat oder vom Rat – den Vertretungsorganen der Regierungen der Mitgliedstaaten – einstimmig getroffen werden), gibt es zahlreiche Instrumente, die ein Handeln der Union unter Ausschluss einzelner Mitgliedstaaten ermöglichen. Mit Dänemark existiert auch in der GASP ein Fall eines *opt-out*.

Auch die Gesetzgebung der EU muss nicht zwingend durch und mit Verpflichtung für alle Mitgliedstaaten erfolgen. Das Instrument der sogenannten Verstärkten Zusammenarbeit ermöglicht es einer Gruppe von mindestens neun Staaten in fast allen Politikbereichen, EU-Gesetze nur für die beteiligten Staaten zu erlassen, wenn sich gezeigt hat, dass die Rechtsetzung durch alle Mitgliedstaaten nicht möglich ist, weil die notwendigen Mehrheiten zur Entscheidungsfindung



ASKO EUROPA-STIFTUNG



Introductory Comments

How to Reconcile the Forces of Enlargement and Consolidation in "an Ever Closer Union"
Thomas GIEGERICH, Europa-Institut, Universität des Saarlandes, Saarbrücken

Defining "Flexibility" and "Differentiation"
Funda TEKIN, Institut für Europäische Politik (IEP), Berlin

The Development of Flexible Integration in EC/EU Practice
Robert BÖTTNER, Universität Erfurt

How Historically Emerging Transnational Spatial Patterns Shape the Geography of Differentiated Integration
Richard MCMAHON, University of Portsmouth (Vereinigtes Königreich)

Selected Types of Differentiation in the EU I: Opt-Outs, Common Foreign and Security Policy, Independence Movements

Comparing Opt-Outs: How Different is Differentiated Integration
Maya SION-TZIDKIYAHU, The Hebrew University of Jerusalem (Israel)

zwischen den Staaten nicht erreicht werden konnten. Obwohl dieses Instrument eine Ausnahme ist, ist es mittlerweile viermal angewendet worden.

Differenzierungen gibt es in der Union auch aus geografischen Gründen. Das bekannteste Beispiel einer regionalen Integration von Nachbarstaaten ist der Zusammenschluss von Belgien, den Niederlanden und Luxemburg, Benelux, den es seit 1944 und somit länger als die EU (bzw. ihre Vorgängerinnen, die Europäischen Gemeinschaften von 1952 und 1958) gibt. In den letzten Jahren hat die EU zudem sogenannte makroregionale Strategien etabliert, welche sich mit der Entwicklung ganz bestimmter geografisch definierter Regionen befassen.

Das Europa der mehreren Geschwindigkeiten ist damit längst Realität geworden – doch erscheinen mit Schengen und der Eurozone zwei seiner wichtigsten Politikbereiche auch als Leuchttürme der gegenwärtigen Krise.

Differenzierungen gibt es jedoch nicht nur innerhalb der Europäischen Union aus 28 Staaten. Auch in ihren Beziehungen zu den Staaten in ihrer Nachbarschaft bestehen zahlreiche, teilweise erhebliche Unterschiede. Während einige Länder sehr eng an die Union gebunden sind und in vielen Bereichen mit ihr zusammenarbeiten, sind die Beziehungen zu anderen Nachbarstaaten sehr schwach ausgeprägt. Dies gilt auch für die gegenwärtig fünf Beitrittskandidaten (Albanien, die Ehemalige Jugoslawische Republik Mazedonien, Montenegro, Serbien und die Türkei). Während mit letzterem Staat eine Zollunion besteht, sind mit Norwegen, Island und Liechtenstein drei Staaten der Europäischen Freihandelsassoziation EFTA über den Europäischen Wirtschaftsraum EWR sehr eng an die EU angebunden. Dies geht soweit, dass diese drei Staaten etwa zwei Drittel der EU-Gesetze anwenden. Mit der Schweiz, dem vierten Mitglied der EFTA, hat die EU ebenfalls enge Beziehungen, die durch etwa 120 bilaterale Verträge zwischen EU und der Schweiz festgelegt worden sind. Während einige der EU-Nachbarn eine Perspektive für einen Beitritt zur Union haben (neben den oben genannten sind dies Bosnien und Herzegowina, Kosovo sowie, auch wenn deren Beitritt wenig wahrscheinlich ist,

CFSP, a Pool of Flexibility Models
Sebastian GRAF VON KIELMANSEGG,
Christian-Albrechts-Universität zu Kiel

How Independence Movements Trigger Flexibility in the EU
Katharina CREPAZ, Technische Universität München / Max-Planck-Institut für Sozialrecht und Sozialpolitik, München

Selected Types of Differentiation in the EU II: European Monetary Union

Differentiated Integration in the Economic and Monetary Union
Christian DEUBNER, FEPS Scientific Council, Berlin

Fiscal Compact and ESM Treaty
Gianni LO SCHIAVO, Europäische Zentralbank, Frankfurt

Economic and Monetary Union: How the Eurozone Creates new Challenges for the EU Legal Order
Clelia LACCHI, Université de Luxembourg, Luxembourg

Selected Types of Differentiation in the EU III: Enhanced Cooperation

Enhanced Cooperation – A Constitutional Principle of the EU?
Sebastian ZEITZMANN, Europäische Akademie Otzenhausen / Europa-Institut, Universität des Saarlandes, Saarbrücken

Rome-III-Regulation: Getting Divorced in Europe
Bérénice LEMOINE, University of Dundee (Vereinigtes Königreich)

The End to a Never-Ending Story? The Unitary Patent Regime
Thomas JAEGER, Universität Wien (Österreich)

Approaching the Fortress of Unanimity: Financial Transaction Tax under Enhanced Cooperation
Marius VASCEGA, Vertretung der Europäischen Kommission in Litauen, Vilnius)

die vier EFTA-Staaten), ist diese Möglichkeit für die Mehrheit der Nachbarn nicht gegeben. Dies betrifft neben den am Mittelmeer gelegenen Staaten, die nicht mehr „europäisch“ sind, vor allem die osteuropäischen Staaten (Belarus, Ukraine, Moldau, Aserbaidshan, Armenien und Georgien). Mit diesen Staaten arbeitet die Union, wenn auch in unterschiedlicher Tiefe, im Rahmen ihrer Europäischen Nachbarschaftspolitik zusammen. Die Beziehungen zum größten Nachbarn, der Russischen Föderation, sind wiederum durch völkerrechtliche Verträge geregelt.

Gründe für Differenzierungen innerhalb der Union sowie im Verhältnis zu ihren Nachbarn gibt es viele: neben wirtschaftlichen und politischen Gründen liegen die Ursachen auch in der Geschichte oder der Geografie begründet.

Können diese vielfältigen Differenzierungen dem europäischen Einigungsprojekt eine stabilere und bessere Zukunft bieten? Welches Maß an Vielfalt und Flexibilität verträgt die „immer engere Union der Völker Europas“, wie sie in den EU-Verträgen gefordert wird? Oder schaden Differenzierungen am Ende sogar dem gemeinsamen Haus Europa? Wie wird Differenzierung in anderen internationalen Foren der Zusammenarbeit, auf globaler (Vereinte Nationen, Welthandelsorganisation) oder regionaler Ebene (z.B. in Amerika oder Asien oder in Europa mit dem Europarat, der mit 47 Mitgliedstaaten viel größer als die EU ist) gehandhabt; werden EU-Differenzierungen als geeignetes Vorbild angesehen oder vielmehr kritisch betrachtet? Und was sagt eigentlich das deutsche Grundgesetz und sein strenger Wächter, das Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe, zu dem scheinbar unübersehbaren Flickenteppich aus verschiedenen Differenzierungsmodellen und -werkzeugen?

Diesen und weiteren Fragen ist der Jean-Monnet-Lehrstuhl für Europarecht und Europäische Integration von Univ.-Prof. Dr. Thomas Giegerich (Universität des Saarlandes) am 8. und 9. April 2016 in seiner englischsprachigen, internationalen und interdisziplinären Konferenz an der Europäischen Akademie Otzenhausen nachgegangen.

Regional Patterns of Flexibility inside the EU

Benelux: More than just a Synonym for Three EU Member States

Jan WOUTERS, Katholieke Universiteit Leuven (Belgien)

The EU and its Regions: Macroregional Strategies

Ellen BOS, Andrassy Universität Budapest (Ungarn)

EU Neighbours: Source of new Flexibility Models?

The European Economic Area: Law Takers rather than Law Makers?

Philipp SPEITLER, Legal Secretary und Leiter des Kabinetts des Präsidenten am EFTA-Gerichtshof, Luxemburg

Differentiation and EU Neighbourhood Policy: A Need for Change?

Christoph SCHNELLBACH, Ludwig-Maximilians-Universität München

A View on EU Flexibility from the Outside: America, Asia, Germany and the Council of Europe

An American Perspective on EU Flexibility

William T. DANIEL, Francis Marion University, Florence, South Carolina (USA)

How Asia Perceives Flexible Integration in the EU

Clara PORTELA, Singapore Management University (Singapur)

What Does the German Basic Law Say on Flexible Integration?

Hermann-Josef BLANKE, Universität Erfurt

Outside, but not that far: Strasbourg's Perspective

Jörg POLAKIEWICZ, Direktor der Rechts- und Völkerrechtsabteilung des Europarats, Strasbourg (Frankreich)

Im **ersten Themenblock** wurden **einleitende und grundsätzliche Erwägungen** zum Thema Differenzierung und flexible Integration durch Prof. Dr. Thomas Giegerich LL.M., Dr. Funda Tekin, Robert Böttner LL.M. und Dr. Richard McMahon angebracht.

Thomas Giegerich leitete das Symposium mit Bezugnahme auf die Aussage des Präsidenten der Europäischen Kommission Jean-Claude Juncker, in der EU gebe es zu wenig Europa und zu wenig Union, ein. Die Flexibilität als einen möglichen Ausweg aus den zahlreichen Krisen, denen die EU im Jahr 2016 ausgesetzt ist, ansehend, befürwortete Thomas Giegerich die Differenzierung im EU-Verfassungsrecht (Primärrecht) sowie die Verstärkte Zusammenarbeit in der EU-Gesetzgebung (Sekundärrecht). Differenzierung sei eine Konsequenz der Ideen von Robert Schuman und Jean Monnet aus dem Jahr 1950, deren Erweiterungs- und Vertiefungsdynamik der heutigen EU zugrunde liege. Sie sei – wie auch ein möglicher Austritt des Vereinigten Königreiches aus der EU – trotz aller Spannungen mit dem Konzept einer „immer engeren Union der Völker Europas“ vereinbar. Thomas Giegerich mahnte jedoch an, dass Differenzierungen nur auf Basis eines für alle Mitgliedstaaten geltenden EU-Rechtssystems akzeptabel seien. Die Einheit der EU dürfe nicht durch allzu große Vielfalt gefährdet werden. Eine Beeinträchtigung der Transparenz und Klarheit des Europarechts durch Differenzierung und Flexibilität sei nicht hinnehmbar. Anderenfalls drohe sich die EU noch weiter von den europäischen Bürgerinnen und Bürgern zu entfernen.

Anschließend widmete sich *Funda Tekin* der Definition von Flexibilität und Differenzierung. Die Begriffe seien bis dato nicht klar definiert und würden vielfach unreflektiert verwendet. Zudem würden beide Begriffe durch zahlreiche Konzepte und Bezeichnungen weiter verkompliziert. Dem akademischen Diskurs sei dies abträglich.

Generalisierend könnten tatsächlich Flexibilität und Differenzierung als Oberbegriffe verwendet werden, diese seien aber klar voneinander abzugrenzen. Während Flexibilität eher mit einem dehnbaren Gummiband vergleichbar sei, welches in seinen Ausgangszustand zurückgehe, könne Differenzierung eher als ein Puzzle angesehen werden: Einzelteile, welche ein großes Gesamtbild

Flexibility in Global Systems of International Cooperation

How Flexible is the World Order? What we Can Learn from the United Nations

Manuela SCHEUERMANN, Julius-Maximilians-Universität Würzburg

Better Something than Nothing: How the WTO Facilitates Flexibility amongst its Members

Thomas COTTIER, Universität Bern

Concluding Panel: Flexibility – Rethinking the „Ever Closer Union“?

Diskutanten:

Stephen BOOTH, Ko-Direktor, Open Europe, London (Vereinigtes Königreich)

Pedro CRUZ VILLALÓN, ehem. Generalanwalt am Gerichtshof der Europäischen Union / Universidad Autónoma, Madrid (Spanien)

Jo LEINEN, Mitglied des Europäischen Parlaments, Brüssel und Strasbourg (Belgien/Frankreich)

Giorgio MAGANZA, ehem. Direktor des juristischen Dienstes des Rats der Europäischen Union, Brüssel (Belgien)

Moderation:

Werner WEIDENFELD, Direktor des Centrum für angewandte Politikforschung, Ludwig-Maximilians-Universität München

Concluding remarks

Thomas GIEGERICH, Europa-Institut, Universität des Saarlandes, Saarbrücken

ergeben, die herausfallen, aber auch wieder eingesetzt werden können. Tekin neigt dazu, Flexibilität entsprechend dem von Thomas Giegerich Vorgetragenen als Flexibilität im Sekundärrecht unter einem einheitlichen Primärrecht anzusehen, welches alle EU-Staaten gleichermaßen betrifft. Flexibilität habe ihre Ursachen in der objektiven Unfähigkeit einzelner Staaten, mit der Integration voranzuschreiten. Gesetzgeberische Abläufe könnten somit ungleichzeitig vor sich gehen, z.B. weil einzelne Staaten mehr Zeit bräuchten, um dasselbe Ziel wie die anderen zu erreichen. Differenzierung hingegen sei bereits eine inkomplette Integration im Verfassungsgefüge der EU: eine Staatengruppe integriert sich schneller als andere Staaten. Somit gelten bereits einzelne verfassungsrechtliche Vorschriften nicht für alle EU-Staaten, woraus unterschiedliche Rechtspositionen und Verpflichtungen der EU-Staaten resultierten. Differenzierung habe ihre Ursache im subjektiven Unwillen einzelner Mitgliedstaaten zur weiteren Vertiefung der Integration. Tekin definiert drei Gruppen von Flexibilität und Differenzierungen: 1) das vorübergehende Krisenmanagement (z.B. zur Bewältigung der Eurokrise) mit dem Ziel der späteren Teilnahme aller Mitgliedstaaten, 2) die vertiefte Integration durch eine kleine Gruppe von EU-Staaten, welche durchaus dauerhafter Natur sein kann und 3) die differenzierte Integration durch ein Zurückbleiben einzelner Staaten hinter der Integration der Rest-EU, was zu einer Desintegration bis hin zur Gefahr des „Rosinenpickens“ in einem *Europa à la carte* führen könne.

Daran anschließend referierte *Robert Böttner* über die Entwicklung flexibler Integration in der EU. Er sieht in der „immer engeren Union“ ein Mandat für – auch flexible – Integration. Böttner beschrieb die Entwicklungslinien im Spannungsverhältnis zwischen der „immer engeren Union“ und der „Einheit durch Vielfalt“ (nach dem offiziellen Motto der EU). Dabei spannte er einen Bogen von den 1950er Jahren mit sechs recht homogenen Staaten zur heutigen stark heterogenen Union von 28 Staaten. Diese Heterogenität zeige sich in unterschiedlichen Vorstellungen im Hinblick auf die Finalität und Entwicklung der Europäischen Union und erschwere die weitere Vertiefung. Anhand der Beispiele Schengen, Währungsunion sowie aktuellen Anwendungsfällen von Flexibilität zeigte Robert Böttner den Versuch auf, eine Balance zwischen Erweiterung und Vertiefung der Integration zu finden. Wegen objektiver und subjektiver Gründe auf Ebene der Mitgliedstaaten sei Vertiefung in einigen Materien nur durch flexible Integration erreichbar gewesen. Flexibilität und Differenzierungen seien mittlerweile weithin anerkannt und stellten ein architektonisches Element der Verfassung der EU dar. Von diesem sei aber vorsichtig Gebrauch zu machen, um Desintegration und Fragmentierung zu verhindern. Böttner sieht die Notwendigkeit, für die Integration eine allgemeine Zielvorgabe zu definieren, um einen einheitlichen Integrationsgrad für alle EU-Staaten erreichen zu können.

Richard McMahon beschloss den Themenblock mit historischen Erwägungen, in welchen er die Bedeutung der kulturellen, politischen und wirtschaftlichen Unterschiede zwischen den EU-Staaten für die Gruppenbildung innerhalb der Union aufzeigte. Dies zeige sich in ganz alltäglichen gesellschaftlichen Fragen (Religion, Konsumgewohnheiten, Homosexuellenrechte), die zwar klassische geografisch bedingte Ursachen haben können (Grenzziehung durch Meere oder Gebirge). Häufig seien aber auch die Entstehungsgeschichten der jeweiligen Nationalstaaten und nationalstaatliche Ideologien des 19. und 20. Jahrhunderts ausschlaggebend. Die daraus resultierenden Kriege des 20. Jahrhunderts hätten schließlich der Einführung der europäischen Integration zugrunde gelegen. Auffällig sei in diesem Zusammenhang, dass Grenzkonflikte heute vor allem im nicht-integrierten Teil Europas aufträten. McMahon schlussfolgert, dass konkrete Formen heutiger differenzierter Integration ihre Ursachen nicht ausschließlich im aktuellen politischen Geschehen hätten, sondern vielmehr von langen historischen Entwicklungen geprägt seien. Dies könne durchaus zur Folge haben, dass einzelne EU-Staaten, wie das Vereinigte Königreich, geradezu dazu bestimmt seien, nicht vollständig an der europäischen Integration teilzunehmen. Am Beginn der Überwindung

dieses Phänomens müsse eine vertiefte politikwissenschaftlich-historische Analyse stehen, zu welcher Richard McMahon ausdrücklich aufforderte.

In der abschließenden Diskussion wurde vor allem kontrovers erörtert, ob differenzierte Integration eine Chance – im Hinblick auf eine Vertiefung und ein Voranschreiten der Integration – oder vielmehr ein Risiko – im Hinblick auf drohende Fragmentierungen und Desintegration – darstelle. Zwar könne die vorangehende Gruppe von Mitgliedstaaten Zugkräfte entwickeln, die den Rest der EU-Staaten mit sich ziehen – genauso gut könnten die zurückbleibenden Staaten aber auch als Bremser bis hin zur Gefahr des Auseinanderbrechens der Union wirken. Besprochen wurden daneben die Wahrnehmung differenzierter Integration in den verschiedenen EU-Staaten (welche zugunsten der Frage der grundsätzlichen Existenzberechtigung der EU kaum diskutiert wird), der Umstand der seltenen Anwendung der Verstärkten Zusammenarbeit (aufgrund von Ängsten einzelner Mitgliedstaaten, möglicherweise dauerhaft abgehängt zu werden) und die europäischen Werte als unantastbarer Kern der einheitlichen europäischen Integration. Diskutiert wurde jedoch auch, dass aufgrund unterschiedlicher Kulturen in den Staaten hinsichtlich der Rechtsauslegung und -durchführung Differenzierungen auf mitgliedstaatlicher Ebene notwendiger Bestandteil eines Systems wie der Europäischen Union seien.

Im Rahmen des **zweiten Themenblocks** widmeten sich Dr. Maya Sion-Tzidkiyahu, Prof. Dr. Sebastian Graf von Kielmansegg und Katharina Crepez, PhD, den **opt-outs, der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik sowie den Unabhängigkeitsbewegungen** in einzelnen EU-Staaten. Der vorgesehene Beitrag von Pascale Joannin (Fondation Robert Schuman, Paris) zum Schengen-Raum und dem Vertrag von Prüm musste kurzfristig entfallen.

Maya Sion-Tzidkiyahu befasste sich zunächst mit den *opt-outs*, mit denen einzelne Mitgliedstaaten (das Vereinigte Königreich, welches die meisten *opt-outs* hat, Irland, Dänemark, Schweden sowie Zypern) aus verschiedenen Gründen wichtigen Politikbereichen (v.a. der Währungsunion, dem Schengen-Raum und Bereichen der GASP) der Union fernbleiben. Sie hob hervor, dass die derzeit zwölf verschiedenen *opt-outs* in erheblichem Maß unterschiedlich ausgestaltet seien. Sion-Tzidkiyahu unterscheidet zwischen formalen, in den EU-Verträgen vorgesehenen, und informalen *opt-outs*, welche zwar keine geschriebene Rechtsgrundlage hätten, aber aus dem Handeln der betroffenen Staaten faktisch resultierten. *Opt-outs* hätten Vor- wie Nachteile. Während sie die weitere Integration der anderen EU-Staaten im betroffenen Politikbereich ohne die unwilligen Staaten ermöglichen, führten sie doch wie die anderen Formen der differenzierten Integration zu einer Fragmentierung der EU. Maya Sion-Tzidkiyahu schloss mit der Feststellung, dass *opt-outs* die Natur des EU-Rechts ändern könnten und dass ihre Anwendung daher so weitgehend wie möglich zurückgedrängt werden sollte.

Im Folgenden sprach *Sebastian Graf von Kielmansegg* über die zahlreichen Möglichkeiten differenzierter Integration, die sich in der GASP finden. Auffällig sei die Häufung verschiedener Differenzierungsmodelle. Neben der Verstärkten Zusammenarbeit, die auch in den meisten anderen Politikbereichen der Union anwendbar sei, im Rahmen der GASP aber nie zur Anwendung gekommen sei, seien dies vor allem die bisher ebenfalls kaum praxisrelevante konstruktive Enthaltung (bei welcher einzelne Mitgliedstaaten nach einer Stimmenenthaltung bei einer Abstimmung über einen Rechtsakt durch diesen nicht gebunden sind) sowie – speziell in der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) – das dänische *opt-out* aus der Verteidigungspolitik, ferner die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit, das Freiwilligkeitsprinzip, die Durchführung von Missionen, die sogenannte Irische Klausel (Art. 42 Abs. 2 EUV) und die Europäische Verteidigungsagentur. Aufgrund der Vielfalt von Differenzierungswerkzeugen betonte Graf von Kielmansegg, dass bezüglich

der GASP tatsächlich von einem Pool von Flexibilitätsmodellen gesprochen werden könne. Der Rückgriff auf sie ergebe im Rahmen der GSVP Sinn, nicht jedoch im Hinblick auf die GASP, da die Glaubwürdigkeit und Autorität der Union an ein einheitliches Auftreten in auswärtigen Angelegenheiten geknüpft sei.

Anschließend referierte *Katharina Crepaz* über die verschiedenen Unabhängigkeitsbewegungen in den Mitgliedstaaten der Union und wie diese Flexibilisierungen auslösen könnten. Crepaz betonte das Grundprinzip des „In Vielfalt geeint“ auf der Basis gemeinsamer Werte, hob jedoch kulturelle, sprachliche und ethnische Unterschiede hervor. Aus wegen dieser Unterschiede bestehenden Identitäts- sowie aus wirtschaftlichen Gründen entstünden Spannungen zwischen einzelnen EU-Staaten und regionalen Akteuren, häufig konzeptionell legitime Unabhängigkeitsbewegungen von Minderheiten, welche in einem Teil der Staaten die Mehrheit bildeten. Crepaz stellte den Aufstieg solcher Bewegungen, die sie als Gefahr für das europäische Projekt, aber auch für die betroffenen Ursprungsstaaten bezeichnete, und die mit ihnen einhergehenden Probleme (Verhältnis zu EU und Ursprungsstaat nach Abspaltung einer Region, (Un-) Möglichkeit einer einseitigen Abspaltung nach Verfassungsrecht des Ursprungsstaats) dar. Um Abspaltungen und die skizzierten Probleme der betroffenen Regionen zu verhindern, würden den betroffenen Gruppen Zugeständnisse wie territoriale Autonomie gemacht, was zu mehr Flexibilität und differenzierter Integration beitrage, wie Katharina Crepaz am Beispiel ihrer Heimatregion Südtirol aufzeigte. Derartige Zugeständnisse, aber auch andere Optionen wie flexible Regierungsstrukturen oder die stärkere Einbindung von Regionen auf EU-Ebene durch den Ausschuss der Regionen seien in jedem Fall der Abspaltung einer Region von ihrem Ursprungsstaat vorzuziehen.

Im **dritten Themenblock** widmeten sich Dr. Christian Deubner, Dr. Gianni Lo Schiavo und Clelia Lacchi LL.M. detailliert der **Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion** (WWU) als spezifischem Beispiel differenzierter Integration.

Einführend gab *Christian Deubner* einen umfassenden Überblick über die Entwicklung der WWU sowie ihre heutige Ausgestaltung und Zukunftsperspektiven. 19 EU-Staaten gehörten gegenwärtig der 1999 errichteten Eurozone an, wobei lediglich vier der aktuell neun „Außenstehenden“ angesichts diesbezüglicher *opt-outs* oder aus anderen Gründen als veritable Nichtmitglieder zu qualifizieren seien. Die verbleibenden Staaten seien zur Teilnahme mit Erfüllen der entsprechenden Voraussetzungen verpflichtet. Die teilnehmenden Staaten seien aufgrund ihrer fiskalpolitischen Heterogenität heute und wohl auch zukünftig weniger ein Kern allgemeiner engerer Integration in der EU, vielmehr seien die Außenstehenden bloße Ausnahmefälle von der gemeinsamen Währungspolitik. Ein Übergreifen engerer Integration durch diese Gruppe der 19 auf andere Politikfelder wie die GASP sei nicht zu erwarten, da es am gemeinsamen Willen dazu fehle. Die gemeinsame Währung könne auch nicht zu einer vertieften Integration in der Budget- und Finanzpolitik, vergleichbar der Situation in einem Bundesstaat, führen. Ursächlich hierfür sei u.a. die Aufweichung des Stabilitäts- und Wachstumspakts. Die in der Budget- und Finanzpolitik seit 2010 intensivierte Kooperation – die zur Bekämpfung der Finanzkrise durch *six pack*, *two pack*, Fiskalpakt und ESM-Vertrag (Vertrag zur Errichtung des dauerhaften Europäischen Stabilitätsmechanismus) neu geschaffenen Instrumente sowie die Verlagerung der Entscheidungsfindung auf die EU-Ebene mit dem Eurozonen-Gipfel – sei daher unnötig und nicht empfehlenswert gewesen. Sie habe auch zu einer verbreiterten Kluft zwischen den Eurostaaten und den nicht der Währungszone angehörenden EU-Ländern geführt, die es den Außenstehenden erschwere aufzuholen und sich der Eurozone anzuschließen. Deren Ausdehnung auf die gesamte EU erscheine daher als wenig realistisch.

Fiskalpakt und ESM-Vertrag standen im Fokus der Betrachtungen des folgenden Referenten, *Gianni Lo Schiavo*. Er begann seine Ausführungen mit der Feststellung, dass eine vollständige Wirtschaftsunion – im Gegensatz zu einer Währungsunion – nicht in den Verträgen angelegt und dies die Quelle der in der Finanzkrise sichtbar gewordenen Probleme sei. Diese Krise sei sowohl durch die Unionsmethode – d.h. durch die von den EU-Verträgen abgedeckten Maßnahmen wie die Europäische Bankenunion aber auch *six pack* und *two pack* – als auch durch einzigartige intergouvernementale *sui generis* Maßnahmen – nämlich völkerrechtliche Verträge wie den Fiskalpakt, die Verträge zur Errichtung des ESM und seiner vorübergehenden Vorgängereinrichtung EFSF (Europäische Finanzstabilisierungsfazilität) sowie das Übereinkommen über den einheitlichen Abwicklungsfonds (*Single Resolution Fund*, SRF) – angegangen worden. Der Fiskalpakt, den Lo Schiavo als zweitbeste Lösung wegen des britischen Widerstands gegen eine EU-weite Lösung charakterisierte, hatte ausgeglichene oder positive Staatsbudgets zum Ziel, was durch eine Schuldenbremse und entsprechende Sanktionsmechanismen gewährleistet werden solle. Zu einer Fiskalunion trage der Pakt wegen seiner Flexibilität und der 5-Jahres-Revisionsklausel nicht bei. Der ESM-Vertrag hatte daneben eine in die EU eingebettete internationale Organisation geschaffen, welche überschuldeten Eurozonen-Staaten unter strengen Voraussetzungen Kredite gewähren könne. Dass beide Verträge, obwohl sie dem Europarecht dienen, außerhalb dessen angesiedelt seien, bewertete Lo Schiavo als problematisch. Zwar sei dies möglich, solange sie EU-Recht nicht untergrüben. Die Einbettung ihrer Inhalte in das Recht der EU sei aber vorzugswürdig (z.B. durch EU-Gesetzgebung, eventuell unter Rückgriff auf die Verstärkte Zusammenarbeit, oder aber durch Änderung der EU-Verträge) und teilweise bereits geschehen (*six pack*, *two pack*).

Clelia Lacchi baute abschließend mit ihrem Referat über die neuen rechtlichen Herausforderungen für die Eurozone auf den von Lo Schiavo skizzierten Problemstellungen auf. Dabei ging sie auf die Auswirkungen der im Rahmen der Finanzkrise ergriffenen intergouvernementalen Maßnahmen auf die Unionsrechtsordnung, insbesondere durch die Inanspruchnahme der EU-Institutionen, ein. Es gebe keine EU-Rechtsnorm, die den Abschluss solcher internationaler Verträge verbiete, allerdings seien für derartige Zwecke die Normen über Verstärkte Zusammenarbeit eingefügt worden. Dennoch sei differenzierte Integration weiterhin außerhalb des EU-rechtlichen Rahmens erlaubt, wobei auf die EU-Loyalitätspflicht, auf die Bindung an internationales Recht sowie auf den Vorrang des Unionsrechts Rücksicht zu nehmen sei. Im Gegensatz zu Thomas Giegerich war Lacchi der Ansicht, dass die EU-Mitgliedstaaten auf Völkerrecht zurückgreifen könnten, obwohl es unionsrechtliche Regelungen gebe („Flucht ins Völkerrecht“). Ein Problem, das sich im Hinblick auf die Anwendung dieser internationalen Verträge ergebe, sei die Frage nach der Bindung der Mitgliedstaaten an die EU-Grundrechtecharta (GRCh). Während einerseits eine Flucht weg von der GRCh zu verhindern sei, finde die GRCh jedoch nur im Rahmen des Art. 51 GRCh Anwendung. Lacchi vertrat die Ansicht, dass jedenfalls bei Inanspruchnahme der EU-Institutionen die GRCh Anwendung finde. Die in diesem Zusammenhang stehende Inanspruchnahme der EU-Institutionen könne in einen Konflikt geraten mit dem Prinzip der begrenzten Einzelmächtigung und dem institutionellen Gleichgewicht. Bezüglich Letzterem sei die Frage zu stellen, ob es eine Mindestzahl an teilnehmenden EU-Staaten geben müsse und/oder ob alle EU-Mitgliedstaaten der Inanspruchnahme zustimmen müssten. Insbesondere bei Inanspruchnahme des EuGH gelte es zu beachten, dass gemäß Art. 273 AEUV die Jurisdiktion des EuGH begründet werden könne. Hierdurch sei das Rechtsstaatsprinzip gewahrt, auch wenn der EuGH nicht den internationalen Vertrag im materiellen Sinne überprüfe, sondern die Einhaltung der dort niedergelegten Pflichten. Abschließend kam Lacchi zu dem Ergebnis, dass die Maßnahmen differenzierter Integration außerhalb der Unionsrechtsordnung weder die Prinzipien der Unionsrechtsordnung änderten, noch die Maßgaben hinsichtlich differenzierter Integration innerhalb der Unionsrechtsordnung beeinflussen würden.

Der sich anschließende **vierte Themenblock** befasste sich ausschließlich mit dem **sekundärrechtlichen Flexibilitätsinstrument der Verstärkten Zusammenarbeit** (VZ). Dipl.-Jur. Sebastian Zeitmann LL.M., Bérénice Lemoine LL.M., Prof. Dr. Thomas Jaeger LL.M. und Marius Vascega befassten sich mit allgemeinen Fragen und den bisherigen drei Anwendungsfällen der VZ.

Sebastian Zeitmann beschäftigte sich eingangs mit der Frage, inwieweit die VZ ein Verfassungsprinzip der EU darstellen oder ein solches aus ihr abgeleitet werden könne. In der Literatur gebe es stark voneinander abweichende Meinungen. Während einerseits von einem Verfassungs- oder Strukturprinzip ausgegangen wurde, lehnt die wohl herrschende Meinung dies aus verschiedenen Gründen ab: Betont wird die lange Nicht-Anwendung des Instruments, der Ausnahmecharakter desselben und die engen Voraussetzungen zur Anwendung. Zeitmann gestand zwar zu, dass die VZ zunächst nur als Werkzeug zur Ermöglichung von EU-Gesetzgebung erscheinen möge. Bei einem genaueren Blick ergäben sich jedoch einige Gemeinsamkeiten mit dem zweifelsfrei als Verfassungsprinzip anerkannten Subsidiaritätsprinzip, vor allem die Anwendbarkeit auf fast alle Politikbereiche der EU. Zudem griffen die gegen eine Charakterisierung als Verfassungsprinzip vorgetragene Argumente nicht: Mittlerweile gebe es, Schengen mitgezählt, fünf Anwendungsfälle von erheblicher Relevanz. Sämtliche Mitgliedstaaten beteiligten sich an mindestens einer VZ und hätten somit das Instrument als solches anerkannt. Es sei nicht von der Hand zu weisen, dass es Ausnahmecharakter habe. Dies könne es rechtfertigen, von einem *Ultim-ratio*-Verfassungsprinzip zu sprechen, welches nur bei Scheitern des Grundprinzips der einheitlichen Integration und Einheit des EU-Rechts zur Anwendung kommen könne. Diskutiert wurde, ob gar eine Verpflichtung zur Anwendung bestehen könne. Aus der Charakterisierung als Ausnahmeprinzip ergäben sich die strengen Anwendungsvoraussetzungen. Zeitmann betonte, dass grundlegende Fragen mit Bezug zur VZ, z.B. die Möglichkeit eines Austritts aus dieser oder ihre Beendigung, nicht geregelt seien. Im Rahmen der nächsten Vertragsänderung bestünde im Bereich der VZ erheblicher Reform- und Ergänzungsbedarf.

Im Folgenden referierte *Bérénice Lemoine* über den ersten Anwendungsfall der VZ, die Rom-III-Verordnung über ein gemeinsames Ehescheidungsrecht in der EU. Es handelt sich dabei um eine justizielle Zusammenarbeit in Zivilsachen von derzeit 16 EU-Staaten, durch welche das anzuwendende Rechtssystem bei einer internationalen Ehescheidung bestimmt wird. Lemoine charakterisierte die VZ als durchaus nützlich Instrument, welches jedoch im hier geregelten Bereich zu erheblichen Problemen führen würde. So seien ausschließlich Sachverhalte umfasst, welche sich auf die beteiligten Mitgliedstaaten beschränkten (Ehepartner aus diesen Staaten oder Wohnsitz dort). Anhand von mehreren Beispielen wurde dargestellt, dass die Regeln jedoch bereits nicht mehr griffen, sobald ein Drittstaat involviert sei. Dies bedeute nicht nur, dass lediglich ausgewählte Sachverhalte umfasst seien und zahlreiche internationale Paare nicht von dem Mechanismus profitieren würden, sondern dass vielmehr zusätzliche Komplexität (eine differenzierte Architektur von konzentrischen Kreisen hin zu „olympischen Ringen“) und mögliche Rechtsunsicherheit geschaffen würden. Rechtliche Grenzen würden nicht innerhalb der EU wegfallen, sondern nur zwischen den beteiligten Mitgliedstaaten. In ihrem Verhältnis zu den nicht teilnehmenden Staaten würde die Situation hingegen weiter verkompliziert. Lemoine ist daher der Ansicht, dass es im internationalen Recht bessere Lösungsmöglichkeiten für die Problematik gegeben hätte. Die Materie des Familienrechts sei für das Instrument der VZ nicht das ideale Anwendungsfeld.

Auch *Thomas Jaeger*, der anschließend zum zweiten Anwendungsfall, dem europäischen Einheitspatent, sprach, nahm eine eher kritische Position ein. Nachdem er, wie Lemoine im Bereich der Rom-III-VO auch, die langjährige Entstehungsgeschichte der Patent-VZ (eine Idee, die seit den 1950er Jahren existierte und seit 1975 mehrfach für alle Mitgliedstaaten konkret in Angriff genommen

worden war, jedoch stets scheiterte) skizzierte, gab Jaeger einen Überblick über das Alternativmodell des Europäischen Patentübereinkommens. Dieses gewähre zwar eine europäische Patentgewährung, zerfalle im Ergebnis jedoch wegen der Anmeldepflichten in den einzelnen Staaten (in der dortigen Amtssprache, was mit zusätzlichen Übersetzungskosten verbunden sei) faktisch in ein Bündel von nationalen Patenten. Genau dies sollte mit dem EU-weiten Einheitspatent und dem zugehörigen Gerichtshof verhindert werden. Zur Kostenersparnis seien lediglich Patenteintragungen in den Sprachen Deutsch, Englisch und Französisch notwendig. Spanien und Italien wehrten sich gegen eine entsprechende EU-weite Regelung, womit nur der Rückgriff auf die VZ möglich gewesen sei. Spanien und Italien griffen diese vor dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) an, scheiterten dort jedoch. Jaegers kritischer Ansatz wandte sich vor allem gegen die Argumentation des EuGH, welcher Folgefragen (spätere Einbindung der außenstehenden Staaten) nicht berücksichtigt habe. Der Gerichtshof habe einen sehr formalistischen Ansatz verfolgt, der klar von dem Willen, die VZ in diesem Fall zu ermöglichen, geprägt gewesen sei. Dabei lasse der Gerichtshof dem Rat der EU einen sehr weiten Ermessensspielraum im Hinblick auf die Feststellung, dass in einem konkreten Fall die VZ als letztes Mittel anzuwenden sei. Dies öffne die Tür für die Anwendung der VZ weit, gebe den Mitgliedstaaten aber auch im Gesetzgebungsverfahren die Möglichkeit, erheblichen Verhandlungsdruck aufzubauen, was Missbrauch mit sich bringen könne. Durch die VZ im Einheitspatent sei das Instrument zwar im Kernbereich des Binnenmarktes angekommen. Risiken für die zukünftige einheitliche Integration seien jedoch nicht ausgeschlossen.

Abschließend befasste *Marius Vascega* sich mit dem dritten Anwendungsfall der VZ, der sich im Gesetzgebungsprozess befindenden Finanztransaktionssteuer (FTS). Dabei handele es sich um einen der typischen VZ-Anwendungsfälle: nicht zu erreichende Einstimmigkeit stehe der Entscheidungsfindung durch alle 28 EU-Staaten entgegen. Gerade im Steuerrecht habe dies positive EU-Gesetzgebung oft verhindert. Größer sei der negative Einfluss durch Rechtsprechung des EuGH. Die FTS sei im Vergleich zum Einheitspatent eine junge Initiative, welche seit 2011 verfolgt werde, aber wegen fehlender Einstimmigkeit zunächst gescheitert sei. Elf Staaten hätten an einer entsprechenden VZ Interesse, von denen nach dem Ausscheiden Estlands noch zehn das Verfahren weiterbetrieben. In der Öffentlichkeit werde es durchaus skeptisch betrachtet, da befürchtet werde, dass die Umsetzung weitere steuerliche Maßnahmen nach sich ziehen könne. Auch die Vereinbarkeit mit den EU-Verträgen werde kritisch diskutiert. Der Gegenstand der Besteuerung (der Handel von Aktien, Bonds, Derivativen etc.) sei allerdings klar definiert; die Steuer solle fällig werden, wenn eine der an der Transaktion beteiligten Personen in einem der teilnehmenden Staaten ansässig oder gegründet sei. Problematisch seien allerdings jene Konstellationen, in denen die andere an der Transaktion beteiligte Person aus einem der außenstehenden Staaten oder einem Drittstaat komme. In einem solchen Fall könnten nämlich im Widerspruch zu den EU-Verträgen außenstehende EU-Staaten beeinträchtigt sein. Ob dies jedoch tatsächlich der Fall sei, müsse abgewartet werden, bis die Gesetzgebung abgeschlossen sei – die Frage sei, wann dies geschehe. Vascega vertrat darüber hinaus ebenfalls die Ansicht, dass die primärrechtlichen Vorschriften zur VZ nicht klar genug formuliert seien.

Im **fünften Themenblock** referierten Prof. Dr. Jan Wouters und Prof. Dr. Ellen Bos zu **regionalen Flexibilitätsmodellen**, die in der EU zu finden sind.

Jan Wouters sprach über das besondere Integrationsmodell der Benelux-Länder. Die drei Staaten seien nicht nur Gründungsmitglieder der EWG sondern bereits vorher mit einer Zollunion (seit 1944) tief integriert gewesen. Seit 1958 bildeten Belgien, Niederlande und Luxemburg darüber hinaus eine Wirtschaftsunion. Ihr spezifischer Status innerhalb der EU werde durch EU-Verfassungsrecht zugesichert, was gewährleiste, dass ihre weitergehende Kooperation nicht als Diskriminierung der

anderen EU-Staaten angesehen werden könne. Diese Kooperation könne auch über EU-Recht hinausgehen, sofern es mit diesem vereinbar sei. Somit erfülle Benelux auch eine Rolle als Laboratorium für die Gesamt-EU. Da die dortige Integration jedoch ohnehin sehr vertieft sei und wegen sprachlicher Unterschiede v.a. zwischen Belgien und den Niederlanden, mache Benelux nur in eingeschränktem Maße von seinen ihm genuin eingeräumten Integrationsmöglichkeiten praktischen Gebrauch. Auch sei der Anwendungsbereich des Benelux-Rechts im Vergleich zum Unionsrecht deutlich eingeschränkter. Zwar gebe es gemeinsame Gesetze; diese seien allerdings nicht auf Grundlage einer Kompetenzübertragung der Länder auf Benelux zustande gekommen. Dies führe durchaus auch zu Konflikten zwischen den drei Staaten, wie Wouters am Beispiel der geplanten gemeinsamen Straßenmaut, welche sich als undurchführbar erwiesen habe, aufzeigte. Benelux sei selbst eine sehr flexibel aufgestellte, mit eigenen Organen ausgestattete Organisation, die zudem seit 2008 (Benelux Plus) auch anderen Regionen in einzelnen Bereichen der Kooperationen offenstehe (z.B. Nordrhein-Westfalen). Gegenwärtig funktioniere die Kooperation zwischen den beteiligten Staaten gut, dies sei jedoch abhängig von den Regierungskoalitionen in den Ländern und könne sich somit schnell wieder ändern.

Im Anschluss widmete sich *Ellen Bos* den makroregionalen Strategien der Europäischen Union, ein von der EU-Administration entwickelter Begriff, wie aus dem Publikum richtig vermutet wurde. Mehrere dieser geografisch bzw. durch Ökosysteme definierten grenzübergreifenden Regionalstrategien seien bereits entwickelt worden und würden umgesetzt (Ostsee-, Donau-, Adria-Ionien- und Alpenraum), weitere geplant (Nordseeraum). Zu den angestrebten Zielen der Regional Kooperation gehörten das Identifizieren und die Bewältigung der dringendsten Probleme der jeweiligen Region, das Definieren gemeinsamer Werte und Verantwortlichkeiten sowie die gemeinsame Projektarbeit „von unten nach oben“. Die verschiedenen Strategien seien trotz gewisser struktureller Unterschiede miteinander vergleichbar. Während die Kommission für den Erfolg der Vorhaben verantwortlich sei, liege die Umsetzung bei den beteiligten Staaten. Den Strategien gelinge es somit, bereits bestehende Traditionen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in der EU zu erweitern und zu vertiefen. Sie benötigten keine neuen Institutionen oder Einrichtungen oder erhebliche Investitionen, sondern seien vollständig in bestehende Rechtsrahmen und administrative Strukturen eingebunden. Somit schafften sie unter Einbindung der regional Beteiligten lokal ausgerichtete, maßgeschneiderte Lösungen für gemeinsame Probleme. Dies könne jedoch, unbeabsichtigt, differenzierte Integration nach sich ziehen.

Der **sechste Themenblock** widmete sich den **Nachbarn der Europäischen Union** und der Frage, inwieweit die Beziehungen zu ihnen zur Entwicklung neuer Flexibilitätsmodelle führen können. Von den vorgesehen Referenten mussten Prof. Dr. Astrid Epiney (Universität de Fribourg) zum Thema EU-Schweiz-Beziehungen sowie Prof. Dr. Meltem Müftüler-Baç (Sabanci University, Istanbul) bedauerlicherweise kurzfristig absagen, so dass lediglich Dr. Philipp Speitler (EFTA-Gerichtshof) und Dr. Christoph Schnellbach (LMU München) zu der Thematik referieren konnten.

Philipp Speitler diskutierte zunächst die Frage, ob die Nicht-EU-Staaten des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR), nämlich Norwegen, Island und Liechtenstein, eher Anwender des EU-Rechts als Gestalter desselben seien. Speitler hob zunächst die zentrale Motivation hinter dem EWR, den Binnenmarkt der EU auf die EWR-EFTA-Staaten zu erweitern, hervor. Die drei Staaten hätten somit vollständigen Zugang zum Binnenmarkt, behielten jedoch ihre eigene Fischerei- und Landwirtschaftspolitik bei. Speitler führte im Folgenden aus, dass die EWR-EFTA-Staaten zwar im Rahmen der EU-Gesetzgebung nicht abstimmungsberechtigt, aber dennoch beteiligt seien: So sei dies schon im Vorfeld im Hinblick auf die meist unkomplizierte Feststellung der Fall, ob ein EU-Rechtsakt EWR-Relevanz habe und somit auch Norwegen, Island und Liechtenstein betreffen werde. Auch bei

den sich anschließenden Konsultationen und Verhandlungen sowie in den EU-Expertengruppen saßen die drei Staaten mit am Tisch und könnten inhaltlichen Einfluss geltend machen. Auch bei der Umsetzung der Gesetzgebung in das EWR-Abkommen seien die EWR-EFTA-Staaten beteiligt; die Umsetzung auf nationaler Ebene erfolge, in vereinzelt Fällen verzögert, durch die staatliche Administration. Somit seien die drei Staaten, mit Ausnahme des Rechts zur Abstimmung, auf allen Ebenen der Gesetzgebung direkt beteiligt. Sie sind zwar keine Gesetzgeber, könnten aber als Gesetzgestalter charakterisiert werden.

Christoph Schnellbach referierte über Differenzierungen in der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) und befasste sich mit ihrer möglichen Reformbedürftigkeit. Er stellte heraus, dass sich die ENP mit verschiedenen Staatengruppen befasse, deren Kooperationstiefe uneinheitlich sei. Mit einigen Staaten existierten Kooperations-, mit anderen weiter reichende Stabilisierungsabkommen. Russland hingegen sei nicht von der ENP umfasst, sondern stehe in spezifischen Beziehungen zur Union. Die verschiedenen Kooperationsmodelle in der ENP hätten das gemeinsame Ziel, grundlegende EU-Werte und wirtschaftliche sowie politische Leitlinien der Integration in die Nachbarstaaten zu exportieren. Die Zielländer wiederum hätten jedoch unterschiedliche Vorstellungen im Hinblick auf ihre Beziehungen zur EU. Während manche Staaten aus eigener Motivation eine Beitrittsperspektive wünschten, sei dies bei anderen nicht der Fall. Auch die EU sehe für die verschiedenen Staaten unterschiedliche Perspektiven im Hinblick auf ihre Beziehungen zur bzw. ihre Mitgliedschaft in der Union. Aufgrund dessen seien in der ENP verschiedene Differenzierungs- und Integrationsmodelle auszumachen. Schnellbach argumentierte, dass mangels einer gemeinsamen Strategie die ENP nicht ideal funktioniere. Das Ziel regionaler Stabilität und eines Rings von befreundeten Staaten um die EU herum sei nicht erreicht worden. Zielgerichteter wäre es, den betroffenen Staaten eine wahre europäische Perspektive zu bieten. Dies wiederum könne jedoch nicht für alle Nachbarstaaten gelten – es seien schlicht zu viele für den „Schirm“ ENP.

Mit auswärtigen Perspektiven auf die differenzierte Integration in der EU befasste sich der **siebte Themenblock**. Prof. William T. Daniel, PhD (Francis Marion University, Florence, USA), Prof. Dr. Clara Portela (Singapore Management University), Prof. Dr. Hermann-Josef Blanke (Universität Erfurt) und Prof. Dr. Jörg Polakiewicz (Europarat) blickten aus internationalem und deutschem Blickwinkel auf die EU-Differenzierungen.

Der Einstieg in das Thema erfolgte durch *William T. Daniel* mit einer US-amerikanischen Perspektive. Dabei stellte er zunächst auf das aus U.S.-Perspektive schwer zu erfassende Wesen der EU ab: nicht ganz eine internationale Organisation, nicht wirklich ein föderales System, nicht wirklich ein einheitlicher Akteur, aber auch nicht wirklich *sui generis*. Das erschwere ein Verstehen der konstitutionellen Prozesse der EU in den USA. Im Hinblick auf die differenzierte Integration sei dies wegen der verwirrenden sprachlichen Vielfalt mit Dutzenden von verwendeten Begriffen für Differenzierung gar noch komplizierter. Es lasse sich jedoch der Eindruck gewinnen, dass die Konzepte der Flexibilisierung und Differenzierung wegen ihres Gebrauchs in zu vielen Kontexten überdehnt oder aber fragmentiert seien. Erschwerend komme die unklare Finalität der EU hinzu: aufgrund des Fehlens einer klaren Vision für die Zukunft der Union – ein grundlegender Unterschied zu den USA – sei es richtig, im Hinblick auf die EU keine föderalistische Terminologie zu verwenden. Vergleiche mit dem föderalen System der USA seien jedoch zulässig. Vor allem lasse sich daraus die Notwendigkeit einer politischen Union erklären, für die es mehrere Gründe gebe, u.a. die aktuelle Polykrise, Sicherheitsinteressen und eine Wieder-Annäherung der Union an die Gesellschaft. Flexibilität und Differenzierung könnten in dieser Debatte und Entwicklung eine gewichtige Rolle spielen; sie seien gleichermaßen Stärke als auch Bürde des konstitutionellen Systems der EU.

Nach dem amerikanischen Blick folgte die Präsentation von *Clara Portela*, welche sich mit der Wahrnehmung der differenzierten EU-Integration in Asien, vor allem in der seit 1967 bestehenden ASEAN, sowie den dortigen Erscheinungsformen von Differenzierungen befasste. ASEAN sei ein stark auf nationaler Souveränität basierendes System, welches durch einstimmige Rechtsetzung charakterisiert sein. Vertiefte Integration bestehe erst seit der Entwicklung der Wirtschaftsintegration 1990 und dem sich anschließenden Freihandelsabkommen von 1992. Mit der Erweiterung um Staaten Indochinas sei die einstimmige Entscheidungsfindung erschwert worden, was zur Einführung von Flexibilität geführt habe. Die daraus resultierende Vielfalt sei in Kontrast zu den beabsichtigten Zielen vereinzelt als Gefährdung der Marktliberalisierung angesehen worden. Seit der Vertiefung der Integration in eine Wirtschaftsgemeinschaft 2008 sei ein der VZ ähnliches System als quasi-letztes Mittel anerkannt (ASEAN minus X). Zudem bestünden weitere, auf einzelne wirtschaftliche Sektoren begrenzte, Flexibilisierungsinstrumente, deren Einführung jedoch nicht in allen angestrebten Politikbereichen gelungen sei. Portela hob hervor, dass EU-Flexibilität kaum als Vorbild für vergleichbare Modelle in der ASEAN herangezogen und auch nicht diskutiert worden sei. Dies sei angesichts der recht häufigen Nutzung von Flexibilitätsmodellen in der ASEAN überraschend.

Mit der sich anschließenden Präsentation von *Hermann-Josef Blanke* folgte ein Blick auf die EU aus der Perspektive eines ihrer Mitgliedstaaten, der Bundesrepublik Deutschland und ihres Grundgesetzes. Blanke konzentrierte sich in seinem Vortrag auf das Verhältnis des Prinzips der begrenzten Einzelmächtigung (wonach die Union nur in den Bereichen tätig werden darf, in denen ihr entsprechende Handlungsbefugnisse von den Staaten übertragen worden sind) zu den als überragend wichtig charakterisierten Brückenklauseln in den EU-Verträgen, vor allem dem im Rahmen der VZ einschlägigen Art. 333 AEUV. Diese Vorschrift sei eine spezifische Norm, mit welcher, im Rahmen einer einzelnen VZ und beschränkt auf diese, vereinfachte Änderungen der EU-Verträge möglich seien. Dabei gehe es, wie auch in der allgemeinen Vorschrift des Art. 48 VI und VII EUV, zwar nur um technische Änderungen (die Anwendung der qualifizierten Mehrheit statt Einstimmigkeit im Rat bzw. die Anwendung des ordentlichen EU-Gesetzgebungsverfahrens unter voller Einbindung des Europäischen Parlaments statt eines der besonderen Verfahren, in denen das Parlament nur eingeschränkt eingebunden sei). Mit diesen Klauseln könne eine Gefährdung des Prinzips der begrenzten Einzelmächtigung sowie Risiken für den demokratischen Prozess einhergehen. Andererseits seien die Klauseln für eine Integration in verschiedenen Geschwindigkeiten und mit unterschiedlichen Akteuren wichtig. Blanke verlangte daher stets eine enge Einbindung deutscher Verfassungsorgane bei EU-weiten Rückgriffen auf die Brückenklauseln, was häufig in den EU-Verträgen, so auch in Art. 333 AEUV, jedoch nicht vorgesehen sei, sondern nur im deutschen Recht.

Den Abschluss des Blocks machte *Jörg Polakiewicz*, welcher aus dem Blickwinkel der größten dezidiert europäisch ausgerichteten internationalen Organisation, des Europarats, auf die EU schaute. Das Verhältnis beider Organisationen zueinander beschrieb er als unterschiedlich, sich aber gegenseitig ergänzend. Die Mehrzahl der Europarat-Staaten sei Mitglied in der EU, die im Kernbereich des Europarats, dem Menschenrechtsschutz, ebenfalls aktiv sei. Vor allem aufgrund dieser Überschneidung komme es zu Spannungen und könne es zu Flexibilitätsbestrebungen einzelner EU-Staaten in anderen Foren wie dem Europarat kommen. Auch die Mitwirkung der EU als Ganzes in Konventionen des Europarates sei aufgrund der Spannungen limitiert. Vor allem in den wichtigsten bleibe die Union trotz Unterschriftreife weiterhin außerhalb, was wiederum zu Differenzierungen im System des Europarates führe. Problematisch sei auch die Diskussion um die Außenvertretung der Union zu bewerten: Grundsätzlich spreche die EU stets als Gesamtakteur, während im Europarat gerade die 28 EU-Staaten und nicht die Union vertreten seien und agierten. Dies sei wegen der daraus resultierenden Gleichheit aller 47 Staaten, unabhängig von ihrer Mitgliedschaft in sonstigen

internationalen Organisationen, auch das von den anderen Europarat-Mitgliedern favorisierte Modell. Jede andere Handhabung würde den Europarat als Forum in gewissem Maße überflüssig machen und die Diskussion nach Brüssel verlagern. Eine gewisse Flexibilität sei dem Straßburger System demnach inhärent und gewünscht.

Der **achte Themenblock** mit Dr. Manuela Scheuermann (Universität Würzburg) und Prof. Dr. Thomas Cottier (Universität Bern) bewegte sich schließlich weg von der Europäischen Union und befasste sich mit **Flexibilität in globalen Systemen internationaler Kooperation**.

Manuela Scheuermann referierte zunächst über die Flexibilität auf Ebene der Vereinten Nationen (UN) und befasste sich im Verhältnis zur EU mit der Möglichkeit einer gegenseitigen Vorbildrolle. Scheuermann charakterisierte die UN als Personalisierung von Flexibilität, welche wiederum Grund und Daseinsberechtigung der UN sei. Flexibilität sei dabei als Anpassungsfähigkeit zu verstehen, obgleich es eine formale Definition nicht gebe. So müsse die UN sowohl auf Änderungen von außen reagieren können, was umso besser funktioniere, je flexibler sie aufgestellt seien. Zudem sähen die UN in ihrer internen Ausgestaltung mit Hunderten von Unterorganisationen erhebliche Flexibilität vor, welche stete Modernisierung und Voranschreiten erst ermögliche. Dies gelte jedoch nicht für alle Gebiete. In manchen, wie bezüglich der Reform ihrer institutionellen Strukturen oder vitaler Wirtschaftsinteressen der Staaten, seien die UN eher starr, im Gegensatz etwa zu ihrer Fähigkeit, auf äußere Herausforderungen (wie internationaler Terrorismus, Klimawandel) zu reagieren oder neue Akteure einzubinden. Die EU könne somit durchaus von den UN lernen. Offenheit für alternative Maßnahmen zur Bewältigung von Herausforderungen, das Stärken der eigenen Administration/Bürokratie oder das verstärkte Einbinden von Experten seien nachahmenswerte Ansätze.

Die letzte Präsentation blieb *Thomas Cottier* vorbehalten, welcher sich mit den zahlreichen Flexibilisierungsinstrumenten und -mechanismen in der Welthandelsorganisation (WTO) befasste. Cottier betonte einleitend grundlegende Unterschiede von WTO zur EU und hielt fest, dass vereinzelt die Integration innerhalb der WTO stärker sei als die in der EU. Konflikte zwischen beiden Organisationen dahingehend, dass nach EU-Recht legitime Maßnahmen Verstöße gegen WTO-Recht darstellten, kämen vor. Wie der Union stehe auch der WTO eine ganze Palette von Flexibilisierungswerkzeugen zur Verfügung. So gebe es für die Mitgliedstaaten ausgehandelte spezifische Bestimmungen als vorübergehende Ausnahme von den grundlegenden (Verfahrens-)Regeln, die auf die besonderen Bedürfnisse und Fähigkeiten des jeweiligen Landes zugeschnitten seien. Möglicherweise könne dies aufgrund der vielen Unterschiede zwischen ihren Mitgliedstaaten auch für die EU eine Option sein. Die WTO kenne darüber hinaus noch weitere Instrumente wie plurilaterale Abkommen einzelner Staaten innerhalb der WTO sowie präferenzielle Handelsabkommen, welche es einzelnen Staaten erleichtern sollen, zu ihren Handelspartnern aufzuschließen. Cottier schlug zudem eine Abstufung innerhalb der WTO dahingehend vor, dass Staaten in einzelnen Regulierungsbereichen voranschreiten sollten, so sie die entsprechenden Voraussetzungen erfüllten, und andere Staaten nachziehen könnten, wenn sie ebenfalls so weit seien. Er gab jedoch zu, dass die Festlegung, wann dies der Fall sei, nicht einfach sei. Diese Art von Abstufung erinnere an das Voranschreiten einzelner Staaten innerhalb der EU. Cottier legte daher die Übernahme auch anderer Flexibilitätsinstrumente der WTO durch die EU nahe.

Im Anschluss an die acht Themenblöcke fand die abschließende Podiumsdiskussion zur Frage, inwieweit angesichts der gestiegenen Bedeutung der differenzierten Integration, auch als Instrument der Krisenbewältigung in der EU, eine Neudefinition der „immer engeren Union“ notwendig sei. Nach einer Einleitung von und unter der Moderation durch Prof. Dr. Dr. h.c. Werner Weidenfeld (Direktor

des CAP an der LMU München) referierten und diskutierten Stephen Booth (Ko-Direktor von Open Europe, London), Prof. Dr. Pedro Cruz Villalón (ehem. Generalanwalt am EuGH, Universidad Autónoma, Madrid), Jo Leinen (MdEP) sowie Dr. Giorgio Maganza (ehem. Direktor des juristischen Dienst des Rates der EU).