

**DABEI
SEIN
IST
ALLES?**

DABEI SEIN IST ALLES?

DIE VIELEN GESICHTER EUROPAS

PETER-CHRISTIAN MÜLLER-GRAFF

Die Europäische Union ist das Sinnbild für das Bestreben der Völker des Abendlandes, enger zusammenzuwachsen. Doch nicht alle Staaten Europas können oder wollen Mitglied der EU sein – und nicht alle Mitgliedstaaten der EU können oder wollen den Integrationsschritten in allen Belangen folgen.



P

Peer Gynt, der Bauernsohn aus Henrik Ibsens gleichnamigem Drama, will der Wirklichkeit entfliehen und in der Höhle der Bergtrolle als Troll leben. Als der Trollkönig ihm anbietet, ihn in einen echten Troll zu verwandeln, zuckt er zurück. Norwegische Juristen verstehen das Verhältnis ihres Landes zur Europäischen Union in diesem Bild, gleichzeitig draußen und drinnen sein zu wollen: „utenfor og innenfor“ – rechtlich übersetzt: am europäischen Binnenmarkt rechtsverbindlich teilhaben zu können, jedoch ohne Mitgliedschaft in der Union und ohne sich supranational zwingendem Unionsrecht zu unterstellen, wohl aber institutionell verbunden zu sein.

Noch komplizierter ist das Verhältnis der Schweizer Eidgenossenschaft zur Europäischen Union: Wille und Recht zur Vollteilnahme am Binnenmarkt fehlen, sind aber zur Teilteilnahme vorhanden, jedoch ohne Bereitschaft, sich auf ein Prinzip homogener Regelentwicklung und zu einer gleichwertigen organisationellen Verbindung wie Norwegen, Island und Liechtenstein zu verpflichten. Umgekehrtes gilt für Britannien: Das Land ist Mitglied der EU, also „drinnen“, hat sich aber nicht verpflichtet, an allen ihren Kernprojekten teilzunehmen, namentlich nicht an der Währungsunion, ist also insoweit zugleich „draußen“. Schmerzhaft musste dies der britische Premierminister vom französischen Präsidenten im Oktober 2011 erfahren, als er unter Berufung auf die EU-Mitgliedschaft Britanniens an der entscheidenden Krisensitzung zur sogenannten Euro-Rettung teilnehmen wollte, ihm die Tür jedoch verschlossen blieb.

Diese Beispiele von Ländern, deren Status sich zwischen verdünnter EU-Mitgliedschaft und privilegierter Nichtmitgliedschaft bewegen, illustrieren das rechtlich, ökonomisch und politisch problemreiche Spannungsfeld der „differenzierten“ Europäischen Integration im Bemühen um einen engeren Zusammenschluss der Völker Europas. Erschwerend hinzu kommt, dass Teilmengen von EU-Mitgliedern verstärkt auch in anderen Konstellationen und Strukturen innerhalb oder außerhalb der EU zusammenwirken. Mit der Zunahme unterschiedlicher Erscheinungsformen stellt die differenzierte Europäische Integration somit ein interdisziplinäres Forschungsfeld dar, in dem es um die Erfassung der Phänomene und deren Gründe ebenso wie um deren Probleme und Perspektiven geht.

Vielfältige Formen der Integration

Die Phänomene differenzierter Integration sind vielfältig. Charakteristikum ist jeweils das Abweichen vom Modell des in Pflichten und Rechten gleichförmigen Zusammenwirkens europäischer Staaten. Betrachtet man die EU als Kristallisationskern der europäischen Integration, kann eine Differenzierung sowohl innerhalb als auch außerhalb auftreten.

„Europa hat zwar seinen Kristallisationskern in der EU, ist aber insgesamt ein oszillierendes und differenziertes Organisationsgefüge von Staaten und Völkern.“

Innerhalb der Europäischen Union nehmen bereits aufgrund vertraglicher Vereinbarung nicht alle 28 Mitglieder gleichförmig an allen Integrationsschritten teil. Am deutlichsten ist dies bei Britannien. Es hat sich nicht nur (so wie auch Dänemark) nicht auf die Währungsunion verpflichtet. Es beteiligt sich (ähnlich wie Irland und Dänemark) grundsätzlich auch nicht an der Entwicklung des Schengenraums, führt daher Personenkontrollen an seinen Binnengrenzen zu anderen Mitgliedstaaten durch und kann auch vom Unionsrecht unabhängige Regeln gegenüber Drittstaatsangehörigen in der Asyl- und Einwanderungspolitik anwenden. Überdies hat Britannien (ebenso wie Polen) seine nationalen Durchführungsmaßnahmen des Unionsrechts nicht der gerichtlichen Überprüfung durch die Grundrechte-Charta der EU unterstellt – und es genießt zudem einen Rabatt bei der Beitragspflicht.

Die Differenzierung innerhalb der Europäischen Union ist noch feinnerviger, wenn Mitgliedstaaten sich zwar keine Ausnahme ausbedungen haben, Grundkriterien eines vereinbarten Vorhabens aber nicht erfüllen. Dies ist der Fall der gemeinsamen Währung, die bislang nur 18 Mitgliedstaaten einführen konnten. Ähnlich liegt es, wenn nur eine Teilmenge von Mitgliedstaaten zur Verwirklichung von Unionszielen ein weiterführendes gemeinsames Vorhaben anstrebt, während andere dies nicht wollen oder können: innerhalb der EU wie jüngst bei der Einführung eines Patents mit unionsweiter Wirkung (ohne Spanien und ursprünglich auch ohne Italien); außerhalb der Union wie vor Kurzem bei der Gründung des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) durch die Eurostaaten zwecks Stabilisierung der Wirtschafts- und Währungsunion oder bei der Vereinbarung des Paktes zur Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (SKSV)



PROF. DR. PETER-CHRISTIAN MÜLLER-GRAFF ist seit 1994 Direktor des Instituts für deutsches und europäisches Gesellschafts- und Wirtschaftsrecht (IGW) der Universität Heidelberg. Zu seinen Forschungsschwerpunkten gehören das Europäische Wirtschaftsordnungsrecht, Organisationsrecht und Privatrecht sowie deren Zusammenwirken mit nationalem Recht. Er ist Mit-herausgeber der zehnbändigen Enzyklopädie des Europarechts und war Sprecher des langjährigen Internationalen DFG-Graduiertenkollegs „Systemtransformation und Wirtschaftsintegration im zusammenwachsenden Europa“. In Anerkennung seiner Arbeiten zur Integrationsforschung erhielt er mehrere Ehrendoktorwürden ausländischer Universitäten.

Kontakt: p.mueller-graff@igw.uni-heidelberg.de

zwecks Stärkung der Wirtschaftsunion, dem sich die meisten Mitgliedstaaten angeschlossen haben, nicht jedoch Britanien, Tschechien und Kroatien.

Eine andere Form differenzierter Teilnahme liegt vor, wenn ein Staat die Mitgliedschaft in der Europäischen Union zwar ablehnt, an einzelnen Elementen der Integration jedoch teilhaben will. Besonders intensiv ist dies im Vertrag über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) ausgeprägt, durch den sich Norwegen, Island und Liechtenstein mit dem Binnenmarkt der EU und dessen Regeln verbunden haben. Ähnliches, wenn auch weniger umfassend, erfolgt bei der nur sektoriellen Binnenmarkt-beteiligung der Schweiz. Staatsangehörige dieser Nichtmitglieder haben nicht den Rechtsstatus von Unionsbürgern, sind also insoweit „draußen“, haben aber doch, verglichen mit anderen Drittstaatsangehörigen, eine privilegierte Stellung im Verhältnis zur EU.

Verschiedenartig wie die Phänomene sind auch die Gründe differenzierter Integration. Einerseits führen ökonomische Kosten-Nutzen-Abwägungen und/oder politische Souveränitätsentscheidungen entweder zur Nichtbeteiligung von EU-Mitgliedern an einem Projekt wie etwa im Fall der Währungsunion, oder sie führen zum Verzicht auf eine Mitgliedschaft in der EU wie im Falle der Schweiz, Norwegens, Islands und Liechtensteins, die sich zur Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA) zusammengeschlossen haben. Andererseits kann die Attraktivität eines bestimmten Integrationsbereichs bei Nichtmitgliedern ein Partizipationsinteresse entzünden. Oder die Sachlogik eines bereits bestehenden Integrationsbereichs wie dem Binnenmarkt oder der Wirtschafts- und Währungsunion führt eine Teilmenge von Mitgliedstaaten zu einem weiterführenden Bündnis, wie im Falle des erwähnten Unionspatents oder der Gründung des Europäischen Stabilitätsmechanismus und des Paktes zur Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion.

Rechtliche Konsequenzen

Derart angestrebte Differenzierungen ziehen die Frage nach sich, wie sie rechtlich gestaltet werden müssen, um sie mit der Systemrationalität des Integrationsrechts in Einklang zu bringen. Dazu drei Illustrationen:

1) Wer darf mitentscheiden?

Aus dem Gedanken der wechselseitig verpflichtenden Selbstbindung heraus ist es unausweichlich, dass bei einem avancierten Zusammenwirken innerhalb der Europäischen Union nur diejenigen Mitgliedstaaten mitentscheiden können, die die Bindung trifft: so im Rahmen der Währungsunion nur diejenigen, deren Währung der Euro ist. Folgerichtig konnte der britische Premier nicht daran mitwirken, ob und wie sich Eurostaaten wechselseitig zum finanzwirksamen Beistand in budgetären Krisenlagen verpflichten.

Institut für deutsches und europäisches Gesellschafts- und Wirtschaftsrecht

Das Institut für deutsches und europäisches Gesellschafts- und Wirtschaftsrecht (IGW) der Universität Heidelberg wurde im Jahr 1957 als Institut für Arbeitsrecht gegründet, 1961 zum Institut für Arbeits- und Wirtschaftsrecht erweitert und erhielt 1990 seinen heutigen Namen. Mit der Entwicklung des Wirtschaftsrechts in die europäische und internationale Dimension erweiterten sich sukzessive die wissenschaftlichen Arbeitsfelder des IGW. Neben den klassischen Bereichen des deutschen Gesellschafts- und Wirtschaftsrechts gilt heute das Forschungsinteresse vornehmlich auch dem Recht der Europäischen Union in seiner Grundsystematik und in seinen Verzweigungen im Wirtschaftsordnungs-, Binnenmarkt-, Wettbewerbs-, geistigen Eigentums- und Regulierungsrecht, im Gesellschafts-, Konzern-, Kapitalmarkt- und Rechnungslegungsrecht sowie im Privat-, Stiftungs- und Verbraucherschutzrecht. Hinzu kommen das internationale Gesellschafts-, Unternehmens-, Handels- und Wirtschaftsrecht sowie das amerikanische Wirtschaftsrecht. Zahlreiche internationale Projekte wurden und werden mit Partnern verschiedener europäischer und amerikanischer Universitäten durchgeführt, darunter die Universitäten in Krakau, Budapest, Kiew, Oslo, Bergen, Montpellier, Nancy und Porto Alegre sowie die Georgetown-Universität in Washington, D. C., und die Cornell-Universität in Ithaca, New York. 1994 wurde Prof. Dr. Peter-Christian Müller-Graff zum Direktor des Instituts berufen.

www.igw.uni-heidelberg.de

„Es gibt Staaten, die eine Mitgliedschaft in der EU ablehnen, an einzelnen Elementen der Integration jedoch teilhaben wollen.“

Und gleichermaßen ist es konsequent, dass Nichtmitglieder der EU nicht an der Rechtsetzung der Union teilnehmen, da diese sie nicht bindet, auch wenn sie mit deren Folgen konfrontiert werden.

2) Wer entscheidet über die Auslegung?

Die Regeln, die von den Mitgliedstaaten der Europäischen Union und teilpartizipierenden Nichtmitgliedstaaten vereinbart werden, müssen einheitlich ausgelegt und befolgt werden. Erst dies gibt den Marktteilnehmern in einem gemeinsamen Markt einen verlässlichen Rechtsrahmen für ihre transnationalen Geschäfte, Wagnisse und Risiken. Innerhalb des Binnenmarkts der EU besteht die supranational verbindliche und anerkannte Auslegungsautorität der Unionsgerichtsbarkeit. Sie erfasst zwar auch die Auslegung von Abkommen mit Drittstaaten, dieser jedoch entziehen sich die Nichtmitgliedstaaten durch ihre Souveränitätsbehauptung. Trotz gemeinsamer Regeln kann es in Einzelfragen daher zu unterschiedlichen Verständnissen und Praktiken kommen: so beispielsweise in der Frage, ob ein Verstoß gegen das vereinbarte Beschränkungsverbot transnationaler Dienstleistungen vorliegt, wenn Schweizer Recht Handwerker aus Baden-Württemberg oder aus dem Elsass verpflichtet, vor Arbeitsbeginn eine Kautionsstellung. Mithilfe dieser Kautionsstellung will die Schweiz sicherstellen, dass Ansprüche abgedeckt sind, die im Falle der Nichtbeachtung von Schweizer arbeits- und sozialrechtlichen Bestimmungen entstehen.

Kommt es innerhalb der Union zu einem Auslegungsstreit, entscheidet der Europäische Gerichtshof in Luxemburg (EuGH). Für die EU-Mitgliedstaaten und die am Binnenmarkt partizipierenden Nichtmitgliedstaaten fehlt demge-

genüber ein allseits bindendes Gericht. Einen Streit in diesem Verhältnis müssen folglich voneinander unabhängige Gerichte entscheiden: im Europäischen Wirtschaftsraum für die Union und ihre Mitgliedstaaten der Europäische Gerichtshof, für die EFTA-Mitglieder Norwegen, Island und Liechtenstein neben deren nationalen Gerichten gegebenenfalls das sogenannte EFTA-Gericht. Dass gravierende Auslegungsdivergenzen in dieser Konstruktion bislang ausgeblieben sind, ist der wechselseitigen Berücksichtigung der Rechtsprechung von EuGH und EFTA-Gericht und deren Berücksichtigung durch die nationalen Gerichte der EFTA-Mitglieder zu danken. Im Falle der Schweiz jedoch fehlt ein außerhalb stehender internationaler Spruchkörper. Ein Konflikt wie der erwähnte Auslegungsstreit über die Tragweite der Dienstleistungsfreiheit muss daher auf der Ebene diplomatisch-politischer Verhandlungen gelöst werden. Dies jedoch gewährt den Marktakteuren keine verlässliche Rechtssicherheit. Die Draußen-drinnen-Zwischenlage erweist sich hier somit als prekär.

3) Wer entscheidet über die Rechtsentwicklung?

Rechtliche Regelungen erfordern eine laufende zeitgemäße Ausgestaltung. Dies zeigt sich insbesondere im Markt, dessen dynamische Natur die Entwicklungsoffenheit der ihn notwendig umrahmenden Regelungen verlangt. Die EU verfügt daher über supranationale Rechtsetzungsverfahren und produziert zur Förderung des Binnenmarktes laufend neue Verordnungen und Richtlinien. So jedoch entsteht die Gefahr, dass die Rechtsentwicklung von Europäischer Union und Nichtmitgliedstaaten auseinanderdriftet. Um dies für den Europäischen Wirtschaftsraum zu verhindern, entscheidet ein Gemeinsamer Ausschuss, ob ein binnenmarktrelevanter Rechtsakt der EU für diesen

THE MANY FACES OF EUROPE

ALL FOR ONE AND ONE FOR ALL?

PETER-CHRISTIAN MÜLLER-GRAFF

Peer Gynt, the farmer's son in Henrik Ibsen's drama of the same name, seeks to escape reality and wants to live in the cave of the mountain trolls. When the king of the trolls offers to transform him into a real troll, he refuses. Norwegian jurists use this metaphor to describe their understanding of their country's relation to the European Union: willing to be inside and outside at the same time. In legal terms, this means participating (legally guaranteed) in the European internal market without being an EU member or subject to supranational Union law, but with numerous ties on the institutional level. The approach of Switzerland to the EU is even more complicated. Conversely, Britain is a member of the EU, but has refused to participate in core projects such as the monetary union. On the other side, the euro states have begun to organise themselves outside the EU in order to promote the core project of an economic union. Moreover, groups of member states can be authorised by the Union to pursue a project based on enhanced cooperation within the Union.

These examples illustrate the rising phenomenon of differentiated integration, such as enhanced cooperation outside and inside the EU, 'watered-down' forms of membership and privileged non-membership. Its legal dimension is the problem of creating a suitable normative framework that is coherent with the legal system of integration and does not jeopardise it. This gives rise to various questions, e.g. whether states should participate in decisions that will not legally bind them, but affect them nonetheless by way of the contracted integration, or how to safeguard a uniform interpretation and application of agreed rules without a common supranational jurisdiction. What's more: While differentiated integration may create opportunities for more integration, it also poses great challenges to an essential achievement – the community of law established through European integration over the past sixty years. ●

PROF. DR PETER-CHRISTIAN MÜLLER-GRAFF has headed the Institute for German and European Company and Economic Law (IGW) at Heidelberg University since 1994. His research interests include the law governing the European economic order, organisational law and private law, and their interaction with national law. Prof. Müller-Graff is co-editor of the Encyclopaedia of European Law and served as Speaker of the long-term DFG research training group 'Transformation of Regulatory Systems and Legal Harmonisation in Joining Europe'. He was awarded several honorary doctorates from international universities in recognition of his work on integration research.

Contact: p.mueller-graff@
igw.uni-heidelberg.de

“Far from being a homogeneous society, Europe is an ever-changing and highly complex amalgam of states and peoples.”

Raum übernommen wird. Fällt die Entscheidung positiv aus, sind die Vertragsparteien zur Umsetzung in ihrer jeweiligen nationalen Rechtsordnung verpflichtet.

Das Ergebnis dieses Vorgehens ist paradox: Zwar haben Norwegen, Island und Liechtenstein ihre Souveränität bewahrt, ihre Rechtsordnung aber passen sie aus Interesse am reibungslosen Funktionieren des gemeinsamen Wirtschaftsraums an Regeln an, bei deren Entstehung sie selbst nicht mitentscheiden können. Auch die Schweiz, die kein Mitglied des Europäischen Wirtschaftsraums ist, relativiert ihre Souveränitätswahrung faktisch in großem Umfang selbst, indem sie durch den sogenannten „autonomen Nachvollzug“ nationales Recht an das Recht der Europäischen Union anpasst.

Zerfall oder Stärkung

Prognosen, die das Potenzial der ausdifferenzierten Elemente von „Draußen“ und „Drinnen“ für den Zusammenhalt in Europa bewerten, bewegen sich zwischen den Polen von Zerfall und Stärkung. Einerseits beinhaltet ein Konzept unterschiedlicher Teilnahmeintensität die Gefahr, in die Beliebigkeit völkervertraglicher Gruppenbildungen zu Einzelthemen zurückzuführen. Dies widerspricht dem Prinzip der grundsätzlich homogenen Rechtsgemeinschaft der Europäischen Union. Andererseits bietet die differenzierte Integration der nunmehr bereits 28 Mitgliedstaaten die Chance, neue Schritte des Zusammenwirkens in Bewegung zu setzen, die – im Falle ihrer Bewährung – einen Sog zu breiterer Teilnahme auslösen können. Beispiele dieser Art gibt es: so den von nur fünf Mitgliedstaaten begonnenen und später auf die nahezu gesamte Union erstreckten, vom Binnenmarktziel mit angetriebenen Schengenraum, der mittlerweile sogar die EFTA-Staaten erfasst; oder die Regeln der den Binnenmarkt flankierenden Sozialpolitik, die seinerzeit von elf der zwölf Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft aufgelegt und später von allen EU-Mitgliedern übernommen wurden.

Diese beiden Fälle lassen darauf schließen, dass der systemimmanente Integrationszog nach „drinnen“ umso stärker ist, je mehr es um die offenbar hoch attraktive Teilnahme am Binnenmarkt oder um Sachgegenstände mit engem Binnenmarktbezug geht. Wie die Beispiele des Europäischen Wirtschaftsraums und der Schweiz zeigen, führt dies zwar nicht notwendig zur Mitgliedschaft in der EU, erfordert aber doch rechtliche Lösungen im Verhältnis zu „draußen“ stehenden Staaten, die denjenigen innerhalb der Union nahekommen. Denn um das Zusammenleben in dem politisch beweglichen System der vielfältigen europäischen Staaten auf Dauer gedeihlich zu gestalten, ist es unerlässlich, einen institutionell abgesicherten, gemeinsamen rechtsverbindlichen Sockel zu haben. Die gelebte Existenz und die stete Entwicklung dieses Sockels sind seit mehr als einem halben Jahrhundert sowohl Voraussetzung als auch große historische Errungenschaft der sich weitenden „pax europea“. ●

„Prognosen, die das Potenzial der ausdifferenzierten Elemente von ‚Draußen‘ und ‚Drinnen‘ für den Zusammenhalt in Europa bewerten, bewegen sich zwischen Zerfall und Stärkung.“