

Europa am Scheideweg: Brexit, Internationale Handelsbeziehungen, Wirtschafts- und Währungsunion, Flüchtlingskrise – Eine riskante Neupositionierung Europas nach innen und nach außen

*Peter Hilpold**

I. Einleitung

Europa steht am Scheideweg, und zwar auf vielen Ebenen. Brexit, die Krise in der EU-Außenwirtschaftspolitik sowie im Bereich der Wirtschafts- und Währungsunion und auch die vielen letzthin deutlich gewordenen Schwachstellen in der Gemeinsamen Asylpolitik sind Problemfelder, die auf den ersten Blick wenig gemein haben, bei näherem Hinsehen aber auf fundamentale Herausforderungen im europäischen Integrationsprozess verweisen, die wiederum das Ziel der „immer engeren Union“ ganz grundsätzlich in Frage stellen. Im Rahmen dieser Abhandlung sollen die Wurzeln dieser Problematik herausgearbeitet und die gegenwärtig vorliegenden Lösungsansätze kritisch hinterfragt werden.

II. Der Brexit

Der Ausgang der Volksabstimmung in Großbritannien vom 23. Juni 2016¹ ist Ausdruck einer tiefen Vertrauenskrise in der EU, wobei allzu leichtfertig die Verantwortung dafür der EU als Institution zugeschoben wird und insbesondere gegenüber der Europäischen Kommission der Vorwurf erhoben wird, sie sei zu technokratisch, zu abgehoben, sie schaffe widersinnige Regelungen und habe den Kontakt zum Bürger verloren. Tatsächlich wird dabei übersehen, dass die Mitgliedstaaten (MS) selbst das Grundkonstrukt der EU bilden und die Regierungen der MS im Rechtsetzungsverfahren der EU eine maßgebliche Rolle spielen. Für die EU-Institutionen ist es sehr schwierig, ihre Leistungen und Erfolge den Bürgern in den MS zu kommunizieren. Der Informationsraum in den MS wird weitgehend von den Regierungen ausgefüllt und diese verfolgen geschickt eine Strategie der asymmetrischen Zuschreibung von politischen Erfolgen und Rückschlägen: Während sie die Erfolge für sich selbst vereinnahmen, ist es sehr bequem, Misserfolge und Fehlentwicklungen auf die EU abzuschieben, die kaum über geeignete Kommunikationskanäle für eine Rechtfertigung oder eine Gegendarstellung verfügt. Hinzu kommt die enorme Komplexität einer Rechtsordnung wie jener der EU, die jenseits des Völkerrechts, aber unterhalb der Staatlichkeit ange-

* Prof. Dr. Peter Hilpold lehrt an der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Innsbruck Europarecht, Völkerrecht und Vergleichendes Öffentliches Recht.

¹ Bekanntlich stimmten 16.141.241 der Wähler (und damit 48.1%) für den Verbleib Großbritanniens in der EU, 17.410.742 (und damit 51.9%) dagegen.

siedelt ist, einer Staatenvereinigung, die nur über einen begrenzten Kompetenzkatalog verfügt, doch dieser ist allein schon über die erweiternde Auslegung durch den EuGH und die einschränkende Wirkung des Subsidiaritätsprinzips² keineswegs klar.³

Die EU ist zudem in den letzten Jahren in vielen MS verstärkt zum Prügelknaben für alle möglichen Unzulänglichkeiten, für jede Form von Regierungsversagen und für jeden negativen externen Impuls geworden. Im mitgliedstaatsinternen Parteienwettbewerb wurde die EU zum bequemen Zielobjekt von Schuldzuschreibungen, wobei gerade extreme Gruppierungen bevorzugt die EU als Adressat von Fundamentalkritik wählten: Die EU wurde zum unmittelbar greifbaren Kristallisationspunkt von Zukunftsängsten im Allgemeinen und von Globalisierungsängsten im Besonderen, zum Referenzpunkt von Verschwörungstheorien, zum Symbol der Entfremdung des Einzelnen in einer immer komplexeren technokratischen Welt, in der hochqualifizierte und gut vernetzte Eliten zu den Gewinnern zählen, in der es aber auch Verlierer gibt: die Nichtqualifizierten, die den Anschluss in einer Gesellschaft nicht schaffen, in der Bildung und Wissen zum zentralen Wettbewerbsfaktor geworden sind und die nun auf dem Markt der niedrigqualifizierten Arbeit mit Menschen in Konkurrenz stehen, deren Zuzug gerade die Freizügigkeit im Binnenmarkt und der unzureichende Schutz der Außengrenzen der EU ermöglicht hat. Damit sind zentrale Faktoren für den Brexit angesprochen, die nachfolgend noch näher behandelt werden. Schon jetzt kann somit festgehalten werden, dass die Globalisierung auch Verlierer in Europa kennt. Ihre Zahl ist aber wahrscheinlich bei weitem nicht so groß, wie dies individuell empfunden wird. Eine breite Mittelschicht sieht sich nämlich ebenfalls häufig als Verliererin dieses Prozesses, da sie nicht Teil der Elite ist, die ihre Globalisierungsgewinne unbekümmert zur Schau stellt. In einem politisch, z.T. auch von den Medien aufgeheizten Klima kann es damit ohne weiteres vorkommen, dass sich größere Teile der Mittelschicht mit den wirklichen Verlierern verbünden und dann für eine extreme Position votieren, wie im Rahmen der Brexit-Entscheidung. Die Angehörigen der Mittelschicht, die ein solches Votum abgeben, übersehen aber die indirekten Wirkungen der Globalisierung und des Binnenmarktes auf ihre Wohlfahrtssituation. Sie mögen nicht zu den großen Gewinnern zählen, aber der Binnenmarkt und das – ohnehin nur ansatzweise – liberalisierte Außenhandelsregime der EU⁴ haben nachweislich erheblich zum Wirtschaftswachstum in der EU beigetragen. Der anstehende Austritt Großbritanniens aus der EU wird – sollte er vollzogen werden, worauf gegenwärtig alles hindeutet – nach allen vorliegenden seriösen Einschätzungen zu Wachstumsminderungen führen. EZB-Chef Mario Draghi rechnet mit

2 Art. 5 Abs. 3 EUV.

3 Zu erwähnen wäre darüber hinaus auch die Vertragstückenschließungskompetenz in Art. 352 AEUV, die zusätzliche Grauzonen schafft. Siehe kritisch zu dieser Kompetenz G.H. Roth, Der EuGH und die Souveränität der Mitgliedstaaten – Zusammenfassung und Schlussfolgerungen, in: Roth/Hilpold (Hrsg.), Der EuGH und die Souveränität der Mitgliedstaaten, 2008, S. 561-607 sowie auch BVerfGE 12, 267 (393 ff.). Vgl. auch R. Streinz, in: ders., (Hrsg.), EUV/AEUV-Kommentar, 2012, Art. 352 AEUV, S. 2738 ff.

4 Vgl. dazu P. Hilpold, Die EU im GATT/WTO-System, 2009.

einem Wachstumsrückgang von 0,1% für 2016, 0,2% für 2017 und bis 0,5% bis 2020 in der Eurozone.⁵ In einer EU, in der fehlendes Wachstum ohnehin bereits der zentrale Krisenfaktor ist, können bereits solche Dezimalzahlen erhebliche Konsequenzen zeitigen. Für Großbritannien sind die Folgewirkungen voraussichtlich noch gravierender. Sollte die Pfundschwäche anhalten, so könnte dies in einem ersten Moment exportfördernd wirken, doch langfristig wären die Konsequenzen wohl auch in diesem Bereich negativ: Großbritannien ist stark importabhängig, insbesondere im Rohstoffbereich, und zudem könnte das Problem der Auslandsverschuldung, das ohnehin bereits besorgniserregend ist, weiter an Gewicht gewinnen und schließlich die Schuldentragfähigkeit dieses Landes in Frage stellen.

Noch völlig offen ist, wie ein unabhängiges Großbritannien in Zukunft mit der EU zusammenwirken soll. Es würden sich mehrere Modelle dafür anbieten, wenngleich keines aufgrund der Besonderheiten des Beziehungsgeflechts Großbritannien – EU restlos als Lösungsmodell überzeugen kann. Folgende Ansätze kämen in Frage: „das norwegische Modell“ bzw. das „EWR-Modell“, das „Schweizer Modell“, das „kanadische Modell“ und das WTO-Modell bzw. das „australische Modell“.⁶ Zu Beginn wurde von Analysten primär an das erstgenannte, das „norwegische Modell“ (EWR-Modell), gedacht, das von einer starken Anlehnung an die EU und der weitgehenden Übernahme der Freiheiten aus dem Binnenmarkt gekennzeichnet ist. Damit könnte sich zwar ein funktionales Modell der Zusammenarbeit zwischen Großbritannien und der EU herausbilden, doch gleichzeitig würde damit die Sinnhaftigkeit des Brexit insgesamt in Frage gestellt werden, da dann nur Nachteile für den Austrittskandidaten resultieren würden: Ganz abgesehen von der politischen Frage der Realisierbarkeit dieses Modells⁷ wäre Großbritannien einmal zum autonomen Nachvollzug der EU-Gesetzgebung gezwungen und hätte diesbezüglich kein Mitspracherecht mehr. Zum anderen sieht dieses Modell gerade keine Ausnahmen im Bereich der Personenfreizügigkeit vor – und dieser Aspekt war bekanntlich maßgeblich für die Austrittsentscheidung. Die britische Premierministerin Theresa May hat mittlerweile aber klar zum Ausdruck gebracht, dass Großbritannien unter diesen Voraussetzungen am Binnenmarkt gar nicht teilhaben wolle, wobei klar wurde, dass die Einschränkung der Personenfreizügigkeit das überragende Anliegen war. Eine solche Einschränkung wäre klarerweise mit dem Verbleib im Binnenmarkt unvereinbar und deshalb war es nur konsequent, dass Großbritannien auf eine Zugehörigkeit zum Binnenmarkt verzichtete – mit all den damit verbundenen Konsequenzen. Schon unmittelbar

5 http://www.ilsole24ore.com/art/mondo/2016-06-28/draghi-brexite-rallentera-crescita-eurozona-impatto-pil-fino-05percento-occorre-risolvere-problemi-banche--192457.shtml?uid=ADXO5nk&cmpid=nl_7+oggi_sole24ore_com.

6 Vgl. dazu im Detail „Brexit: Zurücklehnen ist gefährlich“, in: *Die Presse* v. 3.-4.12.2016, S. 6.

7 Der EWR ist als „Brückenschlag“ zwischen zwei Integrationszonen, der EU und der EFTA, konzipiert. Großbritannien müsste somit gemäß Art. 128 EWR-Abkommen zuerst der – einst verlassenen – EFTA beitreten, wogegen Norwegen bereits Widerstand angemeldet hat. Vgl. *P.-Ch. Müller-Graff*, Brexit – die unionsrechtliche Dimension, in: *Kramme et al. (Hrsg.), Brexit und die juristischen Folgen*, 2016, S. 33-56 (54).

nach Bekanntwerden des Referendumsergebnisses ist aber von EU-Seite dezidiert erklärt worden, dass ein „Rosinenpicken“ nicht toleriert werde. Paradoxe Weise hatte es vor dem Referendum von Seiten der EU bereits Zugeständnisse in diesem Bereich gegeben; auch ein Mehr wäre durchaus im Bereich des Möglichen gewesen.⁸

Ein EWR-Beitritt würde auch zu weiteren Kohäsionszahlungen verpflichten, wobei diese in einem völlig neuen Kontext ausgehandelt werden müssten – mit einem gewichtigen Mitspracherecht der übrigen EFTA-Staaten.

Die Befürworter des Brexit hatten zentral mit der „Wiedergewinnung der Souveränität“ argumentiert, wobei auch immer wieder auf die invasive EuGH-Rechtsprechung verwiesen wurde. Ein EWR-Beitritt würde dieses Problem allerdings noch weiter verschärfen bzw. erst richtig zum Entstehen bringen, da im Verhältnis zwischen EuGH und EFTA-Gerichtshof trotz aller Kooperationsrhetorik zwar keine rechtliche, aber eine klare faktische Dominanz des erstgenannten Gerichts gegeben ist.⁹ Eine Mitwirkung Großbritanniens am EFTA-Gerichtshof könnte diesem neues Gewicht verleihen, doch dürfte dies nicht ausreichen, um damit ein Mehr an Souveränität herauszuschlagen. Umgekehrt könnte der EuGH sogar noch integrationsfreudiger werden, wenn mit Großbritannien eine der integrationskritischen Stimmen aus der EU ausscheiden würde. Damit wäre also möglicherweise das für den Brexit zentrale Anliegen innerhalb der EU besser zu erreichen gewesen als außerhalb. Einmal mehr wird damit verdeutlicht, dass Integration keine altruistische Maßnahme, sondern ein zentrales Instrument für die Lösung von Fragestellungen ist, die die Handlungsmöglichkeiten eines Einzelstaates überschreiten.

Die weiteren ins Auge gefassten Kooperationsformen erscheinen noch weniger geeignet, die von Großbritannien angepeilten Ziele zu verwirklichen und insgesamt Großbritanniens Position im Vergleich zu jener im Rahmen einer EU-Mitgliedschaft zu verbessern. Das Schweizer Modell bilateraler Abkommen mit der EU mit sektoraler Beteiligung am Binnenmarkt hätte zwar den Vorteil, dass Großbritannien nicht von der Unterstützung der übrigen EFTA-Staaten abhängig wäre, andererseits wäre von dieser Seite dann auch keine Unterstützung zu erwarten. Großbritannien wäre sowohl bei der Aushandlung als auch bei der Implementierung des neuen Beziehungsgeflechts völlig auf sich allein gestellt, wobei die EU wiederum bemüht sein muss, keinen attraktiven Präzedenzfall für Austrittswillige zu schaffen, und die gerade von Großbritannien in Frage gestellte Personenfreizügigkeit wäre für die EU kaum verhandelbar – auch um diesbezügliche Begehren von Seiten der Schweiz nicht weiter zu bekräftigen. Zudem verbliebe die Verpflichtung des autonomen Nachvollzugs des abkommenrelevanten weiter-

⁸ Vgl. dazu die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 18./19. Februar 2016, EUCO 1/16, einem „rechtsverbindlichen und unumkehrbaren Beschluss aller 28 Staats- und Regierungschefs“ über einen „verstärkten Sonderstatus Großbritanniens in der EU“. Mit dieser Vereinbarung sollte „sämtlichen Anliegen von Premierminister Cameron Rechnung getragen [werden], ohne die Grundwerte der Union in Frage zu stellen.“

⁹ Vgl. *Ch. H. Hausen*, Das grundsätzliche Verhältnis der Rechtsprechung von EuGH und EFTA-Gerichtshof, in: RIW 1998, S. 842 ff.

entwickelten EU-Rechts und von Kohäsionszahlungen. Großbritannien hätte damit gewisse Freiräume bei der weiteren Gestaltung seiner Rechtsordnung erworben, allerdings zum Preis einer völligen Aufgabe der Einflussmöglichkeiten auf die Entwicklung des zu übernehmenden Rechts.

Auf den ersten Blick eine gewisse Attraktivität böte auch das erweiterte Freihandelsmodell bzw. das „kanadische Modell“. Dabei wären über alle Kooperationsbereiche hinweg maßgeschneiderte Lösungen zu suchen: grundsätzlich mit dem Bestreben, die Handelsbarrieren weitestgehend abzubauen, aber unter Zulassung zu vereinbarenden Beschränkungen in sensiblen Bereichen. Es würde ein „WTO-Plus-Modell“ realisiert, wonach nicht nur Zölle und Handelsschranken völlig zu beseitigen, sondern auch weitgehende Arbeitnehmerfreizügigkeit, Niederlassungsfreiheit und Anerkennung der Berufsqualifikationen anzustreben wäre. Parallel dazu wären umfassende Investitionsschutzregelungen zu vereinbaren. Letztlich müsste aber auch hier die Frage gestellt werden, ob der (begrenzte) Zugewinn an Handlungsspielräumen die zahlreichen Einschränkungen gegenüber dem jetzigen Binnenmarkt-Modell aufwiegen kann. Nicht zuletzt wären in diesem Kontext auch die erheblichen Kosten für die Ausarbeitung und die Administrierung dieses Modells in Rechnung zu stellen.

Sollte sich keines dieser Regelungsmodelle auf das Beziehungsgeflecht EU – Großbritannien einvernehmlich übertragen lassen, so bliebe auch bei einem „kalten Austritt“ nach zweijährigen erfolglosen Verhandlungen ein – allerdings sehr tief liegendes – Netz gespannt, nämlich jenes des WTO-Rechts (sog. „australische Modell“). Dieses Modell wäre allerdings mit einem Durchschnittszollsatz von 3,9%, Spitzenzöllen, die auch weit darüber lägen, der Wiedereinführung von nichttarifären Handelsbeschränkungen, dem Wegfall einer koordinierten Wirtschaftspolitik und der Notwendigkeit verbunden, gesonderte Investitionsschutzabkommen zu schließen. Abrupt würden hier Barrieren geschaffen, die zu enormen Verwerfungen führen müssten. Nur dürftig würden diese Barrieren durch den sog. „Nachbarschaftsauftrag“ gemäß Art. 8 EUV, der die Union zur Entwicklung „besonderer Beziehungen zu den Ländern in ihrer Nachbarschaft“ verpflichtet, abgemildert.¹⁰

Der Brexit mag bis zu einem bestimmten Punkt Ergebnis spezifisch britischer Probleme sein. So hat der britische Verzicht auf Übergangsfristen für die Gewährung der Personenfreizügigkeit im Gefolge der Osterweiterung der EU 2004 sicherlich maßgeblich dazu beigetragen, dass ein derart starker – und schließlich von der britischen Bevölkerung auf breiter Ebene abgelehnter – Zuzug aus Osteuropa Platz gegriffen hat.¹¹ Im Kern sind die hier maßgeblichen britischen Probleme

10 Siehe dazu *P.-Ch. Müller-Graff*, (Fn 7), S. 49. Es verbliebe allein die (doch eher vage) Hoffnung, dass das Konzept des „Nachbarschaftsauftrags“ durch die EU neu definiert würde und gleichlaufend dazu jenes der „immer engeren Union der europäischen Völker“. So in den „Editorial Comments“, in: CMLR 2016, S. 1491-1500 (1500).

11 Gegenwärtig leben über 3,3 Millionen Bürger aus anderen EU-MS, darunter 800.000 Polen, in Großbritannien. Der Ausländeranteil in Großbritannien ist damit immer noch weit geringer als bspw. in der Schweiz, in Norwegen oder in Luxemburg. Er entspricht ungefähr dem der Bundesrepublik Deutschland. Für den EU-

me aber genuin europäische Probleme. Wie Analysen des Referendums ergeben haben, war das Abstimmungsverhalten der Briten altersspezifisch sehr unterschiedlich, wobei die jüngere Bevölkerung, also jener Bevölkerungsteil, der verhältnismäßig über einen höheren Ausbildungsstand verfügt, mobiler ist und die eigene Zukunft in einem sich immer stärker globalisierenden Umfeld erst gestalten muss, überwiegend für einen Verbleib in der EU votiert hatte, der ältere Bevölkerungsteil hingegen, der über einen kürzeren Planungshorizont verfügt, Beständigkeit betont und sich überwiegend über die Printmedien informiert, die in Großbritannien weitgehend EU-skeptisch bis EU-feindlich gesinnt sind, hingegen mehrheitlich für einen Austritt gestimmt hat. Die Brexit-Entscheidung war somit (auch) Ausdruck eines Generationenproblems und Folge der Überalterung der britischen Bevölkerung – ein Phänomen, das vielen EU-MS gemein ist. Und dieses Problem hat weiterreichende Konsequenzen. Damit verbunden ist nämlich generell ein Verlust an Dynamik und Innovationsfreudigkeit, Eigenschaften, die gerade in den Wachstumsregionen anzutreffen sind. Wenngleich in anderen EU MS möglicherweise solche Austrittsentscheidungen ausbleiben, und das schon allein deshalb, da die Regierungen vom Ergebnis des Hasardspiels Camerons¹² gelernt haben, so kann sich dieses Phänomen in vielen anderen Bereichen negativ auf die Wettbewerbsposition der EU auswirken.

Aber kann es hingenommen werden, dass 52% der Bevölkerung nicht nur über das eigene Schicksal, sondern auch über jenes der restlichen 48% eine derart weitreichende Entscheidung treffen kann, die für viele die wirtschaftliche Existenz bedrohen, zumindest aber nachhaltig verschlechtern kann? Es war sicherlich ein Fehler von Seiten der britischen Regierung gewesen, die (ohnehin nur politische) Bindungskraft einer solchen Befragung nicht von einem erhöhten Maß an Deutlichkeit des Abstimmungsergebnisses abhängig zu machen. Andererseits ist es für das britische Demokratieverständnis auch typisch, dass Mehrheitsentscheidungen als solche hinzunehmen sind und dass die 50 + 1 – Regel allgemeine Beachtung findet. Es ist dies ein Kernelement des sog. „Westminster“-Modells der Demokratie, das weltweit als die Basis für alle Demokratie Modelle gilt, das aber gerade in

Schnitt ist er aber relativ hoch und insbesondere ist er relativ rasch stark angestiegen, was entsprechende Ängste vor einer Überfremdung wachgerufen hat. Vgl. <http://www.nzz.ch/wirtschaft/wirtschaftspolitik/brexit-und-zuwanderung-der-ruf-nach-mehr-kontrolle-ld.88969>.

- 12 Retrospektiv betrachtet hat die Entscheidung *David Camerons*, den Verbleib Großbritanniens in der EU von einem Volksentscheid abhängig zu machen, auf breiter Ebene Kopfschütteln ausgelöst, zumal der frühere Premier ja selbst ein klarer Befürworter eines solchen Verbleibs gewesen ist. Dahinter steckte allerdings klares Kalkül, das aus damaliger Perspektive durchaus rational erschien. Das Referendums-Versprechen *Camerons* aus 2013 für den Fall der Wiederwahl 2015 beruhte auf zwei Überlegungen: Einmal wollte Cameron das breite Anti-EU-Sentiment parteipolitisch nutzen, zum anderen rechnete er damit, dieses Versprechen nicht einlösen zu müssen, da sich aus damaliger Sicht allenfalls ein knapper Wahlsieg ausgehen sollte. Ein Verbleib der Konservativen an der Regierung würde – so die damalige, durchaus plausible Prognose – das Eingehen einer Koalition erforderlich machen und der erwartbare Widerstand des Juniorpartners gegen einen EU-Austritt würde sich hervorragend als Ausrede eignen, die ursprüngliche Zusage nicht einhalten zu müssen. Der hohe Sieg der Konservativen schuf dann einen nicht im Mindesten antizipierten Zugzwang. Nach anfänglichem Zögern musste Cameron sein Versprechen 2016 schließlich einlösen, wobei er – wiederum unter Fehleinschätzung der Grundstimmung in der britischen Bevölkerung – eine völlig unzureichende „ja“-Kampagne führte. Vgl. dazu im Detail *A. Menon/J.-P. Salter*, Brexit: initial reflections, in: *International Affairs* 2016, S. 1297-1318, sowie *P. Craig*, Brexit: What Next? – Brexit: A Drama in Six Acts, in: *ELR* 2016, S. 447-468.

dem hier relevanten Punkt in vielen Ländern der Erde – und in mannigfacher Hinsicht auch in Großbritannien – eine wichtige Fortentwicklung erfahren hat, und zwar im Sinne einer sog. Konkordanzdemokratie¹³, die vom Bestreben gekennzeichnet ist, möglichst breite Bevölkerungsgruppen einzubinden und nicht bloß die (einfache, vielleicht auch nur hauchdünne Mehrheit) über die Minderheit, egal welcher Größe, bestimmen lässt. Es geht hier um einen umfassenden Interessensausgleich, um die Verwirklichung eines Wohlfahrtsmodells, das zwar nicht pareto-effizient sein kann, aber zumindest ansatzweise Gedanken dieses Modells verwirklicht: Gesellschaftliche Veränderungen, die zu Verbesserungen für eine Gruppe führen (die, wie gezeigt, beim Brexit darüber hinaus grundsätzlich fraglich sind), sollten die Position anderer nicht verschlechtern, zumindest aber sollte ein fairer Ausgleich möglich sein, der die Wohlfahrtssituation in einem Land insgesamt erhöht.¹⁴ Damit wäre bereits das nächste Thema angesprochen, dessen Problematik durch die Brexit-Abstimmung in noch nie dagewesener Klarheit offen gelegt worden ist: Die direkte Demokratie, Volksabstimmungen, sind derzeit en vogue. Sie gelten vielfach als Ausdruck „wahrer“ Demokratie, während die gängigen Formen indirekter, repräsentativer Demokratie nur einen schwachen Ersatz darstellten, ein Substitut, das nur deshalb Anwendung finde, da die Umsetzung von Formen direkter Demokratie nicht praktikabel – da zu aufwändig, zu kostspielig – sei. Die Brexit-Abstimmung hat die Tücken der Volksabstimmung – wieder einmal – verdeutlicht: Wie sollen die Vor- und Nachteile eines derartig komplexen Integrationsgebildes wie jenem der EU sinnvoll von der breiten Bevölkerung abgewogen werden, wenn es selbst vielen Juristen und Ökonomen schwer fällt, sich diesbezüglich ein klares Bild zu machen? Damit soll keineswegs einem elitären Demokratieverständnis das Wort geredet werden, sondern es soll allein darauf hingewiesen werden, dass technisch hochkomplexe Fragestellungen sich kaum für Volksabstimmungen eignen. Die indirekte Demokratie ist – trotz der vielfach daran geäußerten Kritik – in vielen Fällen besser geeignet, einen Ausgleich zwischen Mehrheit und Minderheit zu finden. Parlamentarische Gremien eignen sich weit besser dazu als Referenden mit „Ja“/„Nein“-Option.¹⁵ Dabei ist auch nach dem eigentlichen Gegenstand des Referendums zu differenzieren: Dieses Referendum war ganz deutlich an wirtschaftlichen Gesichtspunkten orientiert. Anders läge die Frage bspw. wenn über einen fortgesetzten Erweiterungsprozess abgestimmt werden sollte, der die EU über die traditionellen Grenzen Europas hinausführen würde und die Identität dieser Institution nachhaltig verändern

13 Siehe dazu grundlegend *A. Lijphart*, z.B. *Thinking about Democracy. Power Sharing and Majority Rule in Theory and Practice*, 2008.

14 Vgl. dazu das sog. Kaldor-Hicks-Theorem beruhend auf *J. R. Hicks*, *The foundations of welfare economics*, in: *Economic Journal*, 1939, S. 696-712 sowie *N. Kaldor*, *Welfare Propositions of economics and interpersonal comparisons of utility*, in: *Economic Journal*, 1939, S. 549-552.

15 Siehe auch *L. Greven*, *Sind die Völker verrückt geworden?*, in: *Die Zeit Online* v. 6.10.2016, <http://www.zeit.de/politik/deutschland/2016-10/direkte-demokratie-volksabstimmungen-referendum-kolumbien-brexit-volksinitiativen> (24.1.2017).

könnte. In einem solchen Fall wäre eine Volksabstimmung in den MS nicht nur sinnvoll, sondern wohl geboten.¹⁶

Es gibt auch Gegenstimmen, die davon ausgehen, dass ein Brexit heilsame Auswirkungen nicht nur für die (Rest-)EU, sondern auch für Großbritannien haben könnte. Nach dieser Ansicht könnte ein solcher Schritt zu einer Neupositionierung dieses Landes und zu einer Rückbesinnung auf alte Stärken führen. Der neue Wettbewerb zwischen Großbritannien und der EU könnte die Effizienz der Wirtschaft stärken und Großbritannien könnte international autonomer auftreten. Diese Ansicht übersieht aber vielerlei: Eine Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit setzt harte Einschnitte, insbesondere bei den Lohnkosten voraus, während sich das Gros der Brexit-Befürworter gerade nach weniger Härte, im Grunde nach weniger Wettbewerb sehnte. Bei den dafür nötigen Reformen wäre Großbritannien dann auf sich allein gestellt und könnte damit nicht mehr auf Abfederungsmechanismen durch EU-Fonds bauen – in vielem ist die EU durch den ihr zugrundeliegenden Solidaritätsgedanken wie ein großes Versicherungssystem zu sehen.¹⁷ Ob ein Brexit einer internationalen Neupositionierung Großbritanniens dienlich wäre, ist fraglich. Ganz abgesehen davon, dass die politischen Kompetenzen der EU ohnehin eher bescheiden sind und jene der MS nur sehr beschränkt überlagern, ist das Gewicht Großbritanniens als Einzelakteur zu gering, um nachhaltig auf der Weltbühne viel bewegen zu können.

Anfänglich wurde darüber spekuliert, ob ein Austritt noch verhindert werden könne. Es wurde auf den Umstand verwiesen, dass die Abstimmung nicht bindend sei, doch ist das politische Gewicht dieses Votums nicht zu unterschätzen, gerade in einem Land wie Großbritannien, das als Wiege der modernen Demokratie viel darauf hält, diese sowie die Ergebnisse demokratischer Abstimmungen unbedingt zu verteidigen. Als Ausweg wurde die Möglichkeit eines neuerlichen Referendums ins Spiel gebracht, vielleicht zu einem Zeitpunkt, wenn die ersten Auswirkungen der ersten Entscheidung nachhaltig deutlich geworden sind. Aber auch ein solches Votum würde neue Unwägbarkeiten schaffen. Selbst wenn dann die Mehrheitsverhältnisse genau umgekehrt wären, würde sich das beschriebene Dilemma neu präsentieren, dann allein mit umgekehrten Vorzeichen.

Rechtlich klar ist, dass das Austrittsverfahren gemäß Art. 50 EUV erst mit der formellen Einbringung des Austrittsbegehrens durch die Regierung beim Europäischen Rat eingeleitet wird („Trigger“-Mechanismus). Das Austrittsreferendum

16 Beanstandet wurde auch, dass dem Referendum im Gefüge der EU eine völlig asymmetrische Rolle zukomme: Während es kein Referendum auf EU-Ebene gebe (das somit identitätsstiftend auf gesamteuropäischer Ebene wirken könne), gibt es sehr wohl solche Referenden auf mitgliedstaatlicher Ebene, die somit zentrifugal wirken). Vgl. *A. Auer*, The people have spoken: abide? A critical view of the EU's dramatic referendum (in)experience, in: *European Constitutional Law Review* 2016, S. 597-408 (405), der unter Verweis auf *F. Mendez u.a.* („Referendums and the European Union“, 2014, S. 218) diesbezüglich von einem „EU-Dilemma der direkten Demokratie“ spricht. Allerdings ist diese Asymmetrie durchaus konsequent, da es eben nach wie vor kein „EU-Volk“ gibt und die MS weiterhin die „Herren der Verträge“ sind.

17 Vgl. *P. Hilpold*, Solidarität im EU-Recht: 'Die Inseln der Solidarität' unter besonderer Berücksichtigung der Flüchtlingsproblematik und der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion, in: *EuR* 2016, S. 373-404. Vgl. auch *A. Hatje*, Die EU auf dem Weg zur Solidarunion – Wandel durch Krise, in: *Hatje et al. (Hrsg.), Verantwortung und Solidarität in der Europäischen Union*, 2015, S. 73-84.

als solches ist rein innerstaatlicher Natur und EU-rechtlich ohne Belang. Die britische Premierministerin Theresa May trat im November 2016 allerdings allen Spekulationen entgegen, wonach letztlich von der Einbringung der Austrittserklärung abgesehen würde („*Brexit means Brexit*“) und als Termin wurde März 2017 angeführt. Damit stellt sich die Frage, ob eine einmal eingebrachte Austrittserklärung auch wieder zurückgenommen werden könne. Diese Frage wird – im Sinne des *favor contractus* - allgemein bejaht.¹⁸ Dabei wurde die Austrittserklärung als „empfangsbedürftige Willenserklärung“ definiert.¹⁹ Diese Erklärung schafft somit neue Rechtsbeziehungen und sie setzt einen Verhandlungsprozess in Gang, der sich aufwändig gestalten kann und aller Voraussicht nach auch bei den übrigen EU-MS und ihren Wirtschaftstreibenden zu kostenintensiven Dispositionen mit langfristigen Wirkungen führt. Am Ende mögen die EU und ihre Mitgliedstaaten aus politischen Gründen von der Geltendmachung eines Schadenersatzes absehen, wenn der zuerst austrittswillige Mitgliedstaat es sich dann doch anders überlegen sollte. In rechtlicher Hinsicht überzeugt es jedoch schon nach Maßgabe des Loyalitätsgebots nach Art. 4 Abs. 3 EUV nicht, wenn der betreffende Schaden einfach hingenommen werden muss. Art. 50 EUV schweigt sich dazu allerdings – wie zu vielen anderen Fragen des Austrittsverfahrens – aus.

Tatsache ist, dass die EU hier absolutes Neuland beschreitet. Die erhebliche Dauer der Mitgliedschaft – Großbritannien ist bekanntlich 1973 der EU beigetreten, also vor 44 Jahren - hat zu einer engen Verflechtung der beiden Rechtsrealitäten geführt. Großbritannien mit seiner ungeschriebenen Verfassung und einer Rechtswirklichkeit, die mittlerweile sehr stark vom EU-Recht geprägt ist, müsste an einen Gesamtakt, einen „*EU continuity act*“, denken, durch welchen – paradoxerweise gerade zum Zeitpunkt des EU-Austritts – ein Großteil des EU-Rechts im britischen Recht festgeschrieben würde.²⁰ Auf jeden Fall verhindert werden müssen größere Strukturbrüche und aus diesem Grunde muss Großbritannien auch unbedingt innerhalb von zwei Jahren nachdem die Austrittsabsicht offiziell dem Europäischen Rat mitgeteilt worden ist, einen tragfähigen „Scheidungsvertrag“ erreichen. Zwar wäre diese Frist auch konsensual verlängerbar, doch ab der genannten Mitteilung sitzt die EU am längeren Hebel. Ein „*dirty exit*“ („kalter Austritt“), ein Austritt ohne Vertrag, wäre für die EU voraussichtlich mit einer Erschütterung verbunden, für Großbritannien aber katastrophal.

Nicht von ungefähr war die EU in dieser Frage – zumindest anfänglich - gespalten: Während die Organe, wie die Europäische Kommission oder das Europäische Parlament, die sich traditionell für eine Festigung der europäischen Integration stark machen, also tatsächlich an eine „immer engere europäische Union“ glauben, auf einen raschen Austritt drängten, da sie darin eine Chance sehen, neuen

18 Vgl. R. Streinz, Brexit – Weg, Ziele, Lösungsmöglichkeiten, in: Kramme et al. (Hrsg.), Brexit und die juristischen Folgen, 2016, S. 17-32 (23) sowie V. Skouris, Brexit: Rechtliche Vorgaben für den Austritt aus der EU, in: EuZW 2016, S. 806-811 (807).

19 Ibid., R. Streinz, S. 22.

20 <http://derstandard.at/2000036519681/Der-Brexit-fuehrt-in-ein-rechtliches-Labyrinth>.

Schwung in die europäische Integration zu bringen (und gegebenenfalls durchaus auch einen Wiedereintritt Großbritanniens zulassen würden, dann aber unter weit strengeren Bedingungen), zeigte sich der Rat, das Organ, in dem die Regierungen der MS unmittelbar vertreten sind, weit nachsichtiger und stärker bestrebt, einen stets souveränitätsbetonten Staat wie Großbritannien in der Union zu behalten. Mittlerweile scheint sich die EU aber insgesamt mit dem Unausweichlichen abgefunden zu haben.

Jede Überlegung, eine Schadensbegrenzung zu erreichen, sei es überhaupt über die – mittlerweile wenig realistisch gewordene - Verhinderung des Austritts oder über die Einigung auf eine gemeinsame partnerschaftliche Zukunft außerhalb der Union, aber unter weitgehender Beibehaltung der aktuellen Qualität der Rechtsbeziehungen, muss deshalb die Grundprobleme angehen, die entscheidend waren für das negative Votum in Großbritannien. Diese Probleme sind einmal faktischer Natur in dem Sinne, dass der europäische Integrationsprozess in vielerlei Hinsicht lückenhaft verlaufen ist und die erzielte Vergemeinschaftung mitgliedstaatliche Kompetenzen außer Kraft gesetzt hat, ohne an ihre Stelle tragfähige gemeinsame Lösungsansätze zu stellen, wodurch die Union gerade den von außen kommenden Herausforderungen vielfach nicht gerecht werden kann, während die mitgliedstaatlichen Reaktionskompetenzen in diesen Bereichen weitgehend beschnitten worden sind. Dies ist ganz augenscheinlich im Bereich der Wirtschafts- und Währungspolitik, im Bereich der Gemeinsamen Asylpolitik (GEAS) sowie in jenem der Außenwirtschaftspolitik der Fall. Auf diese Segmente wird nachfolgend im Detail einzugehen sein. Darüber hinaus ist die gegenwärtige Krise der EU aber auch in erheblichem Maße ideeller und endogener Natur, d.h. auf einem Legitimationsdefizit beruhend, das ganz maßgeblich von den Mitgliedstaaten und z.T. von der Union selbst verschuldet ist. Darauf wird abschließend einzugehen sein.

III. Die Fortentwicklung der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion

Wenn von der Krise der EU gesprochen wird, dann steht regelmäßig das Thema der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion (EWWU) im Vordergrund, spiegeln sich in dieser doch Potential und Grenze der europäischen Integration, wobei die Defizite dieses Konstrukts eine maßgebliche Ursache für die aktuelle Krise der EU darstellen, die Reparaturen an der EWWU der letzten Jahre aber auch gezeigt haben, dass EU und MS durchaus imstande sind, auf existenzielle Krisen für das Überleben der Union adäquat zu reagieren. Die ungemeine Dynamik, die die Entwicklung der EWWU in den letzten Jahren zeigte, ist damit Spiegelbild von Spannungen, die kennzeichnend für den europäischen Integrationsprozess insgesamt sind: Die EWWU wäre gleichsam als Schlussbaustein des Ge-

meinsamen Marktes, als dessen Krönung und Sublimierung gedacht²¹ gewesen und es kann kein Zweifel daran bestehen, dass allein schon die damit verbundene Senkung der Transaktionskosten zu erheblichen Wohlfahrtseffekten geführt hat. In Ermangelung einer Staatenqualität der EU und angesichts der Tatsache, dass für die Mehrheit der MS die Wahrung souveräner Rechte im Bereich der Wirtschaftspolitik (und im Bereich ihrer Voraussetzungen, etwa der Sozialpolitik) unabdingbar war, war an eine echte Vergemeinschaftung der Wirtschaftspolitik nicht zu denken. Es entstand eine EWWU asymmetrischer oder „hinkender“ Natur mit einer Währungsunion, die in ihrer Endphase völlig vergemeinschaftet sein sollte, während eine „Wirtschaftsunion“ als solche gar nicht ins Auge gefasst war. Gemäß Art. 121 AEUV war allein vorgesehen, dass die MS „ihre“ Wirtschaftspolitik als eine „Angelegenheit von gemeinsamem Interesse“ betrachten. Insbesondere auf Betreiben Deutschlands wurde 1997 zwar sekundärrechtlich ein „Stabilitäts- und Wachstumspakt“ geschaffen, der die wirtschafts- und haushaltspolitischen Voraussetzungen für die Stabilität der Währungsunion garantieren sollte, doch die Aufweichung dieses Paktes im 2005 – auf Betreiben Frankreichs und Deutschlands – entließ die MS wiederum weitgehend in die wirtschaftspolitische Unabhängigkeit – mit verheerenden Folgen, als die große Finanzkrise 2008 auch die EU erreichte. Ursache für die Untergrabung der EWWU war aber nicht nur Opportunismus kurzfristig planender, primär um Wiederwahl bemühter politischer Eliten, sondern auch eine völlig unzureichende Kenntnis der Wirkungszusammenhänge der EWWU. Aufgrund von massiven realen Lohnerhöhungen in einzelnen Ländern der Eurozone haben sich Wettbewerbsnachteile herausgebildet, die in Ermangelung einer Abwertungsmöglichkeit nicht mehr abgebaut werden konnten und schließlich zu einer enormen Staatsverschuldung führten.²² Der Wegfall des Wechselkursmechanismus – und damit der Möglichkeit des Ausgleichs von Wettbewerbsunterschieden durch „externe“, „echte“ Abwertungen – müsste in einer Währungsunion durch „interne“, „indirekte“ Abwertungen – d.h. durch Lohnsenkungen, Senkung staatlicher Ausgaben sowie durch die Senkung von Preisen und Löhnen – kompensiert werden.²³ Dies ist jedoch gleich in zweierlei Hinsicht weit schwieriger zu bewerkstelligen: Zum einen fehlen vielfach die Informationen über den punktuellen Anpassungsbedarf und zum anderen würde damit massiv in die Tarif- und Preisgestaltungsautonomie eingegriffen werden, was vielfach nach Maßgabe des geltenden Rechts nicht möglich ist. Die Problematik muss auf die zwischenstaatliche bzw. die europäische Ebene gehoben wer-

21 Siehe zu diesen Formulierungen, wenngleich im Ergebnis ablehnend, M. Seidel, Die Europäische Union mit oder ohne gemeinsame Währung, in: Euro-Journal pro management, 2/2013, S. 46-53.

22 Zu den Wirkungszusammenhängen vgl. Ch. Thimann, Die Verantwortung der Mitgliedstaaten für die Europäische Währungsunion, in: Kirchhof et al. (Hrsg.), Von Ursprung und Ziel der Europäischen Union, 2016, S. 135-154, der auf grundlegende Denkfehler in diesem Zusammenhang verweist. So wurde ein Lohnanstieg häufig mit der (höheren) internen Inflationsrate gerechtfertigt, doch sind in einer Währungsunion für die Wettbewerbsfähigkeit tatsächlich die nominalen Löhne ausschlaggebend. Weiters sind die Sozialbeiträge einzurechnen, die bspw. in Italien und in Frankreich weit höher sind als in Deutschland, Großbritannien oder der Schweiz (ibid., S. 143).

23 Vgl. M. Seidel, (Fn 21), S. 6 f.

den, es wird das Vorliegen einer Ausnahmesituation festgestellt, die internationale, die europäische Ebene greift in das nationale Wirtschaftsgefüge ein.²⁴ Während die externe Abwertung als technischer Vorgang begriffen wird, der ungeliebt, aber unvermeidlich erscheint und allenfalls einem anonymen Marktgeschehen zugerechnet wird, bedeutet die von außen aufgetragene „interne“ Abwertung einen Eingriff, der politisch und personell zurechenbar ist. In Unkenntnis komplexer Wechselkurs- und Wettbewerbsmechanismen (die selbst maßgeblichen Ökonomen oft nicht richtig vertraut sind) schreiben die Wähler die Härten der Austeritätspolitik den Politikern, den Regierungen der wirtschaftlich stärkeren EU MS bzw. überhaupt der EU zu, wobei diese zuletzt genannte Zuschreibung von den heimischen Politikern auch noch gefördert wird, da sie sich in der Informationsvermittlung in einer im Vergleich zu Brüssel besseren Lage wissen.

Im Zuge der Reaktion auf die Finanz- und Wirtschaftskrise der Jahre ab 2008 konnte die europäische Finanzarchitektur – unter maßgeblichem Beitrag der intergouvernementalen Ebene²⁵ - grundlegend umgestaltet werden²⁶: die Einführung eines Europäischen Stabilitätsmechanismus 2012 als finanzieller Rettungsanker für überschuldete MS, die Verabschiedung der Six-Pack-Maßnahmen 2011 sowie des Fiskalpaktes 2012 zur Sicherstellung einer verstärkten Haushaltsdisziplin und der sukzessive Aufbau einer Bankenunion zur Stabilisierung des finanziellen Sektors (die betreffenden Maßnahmen sind nach wie vor im Gange) sind herausragende Beispiele dafür.²⁷ Die EWWU hat dabei eine beachtliche Flexibilität an den Tag gelegt, wobei der EuGH die notwendig gewordenen Umgestaltungen und Erweiterungen pragmatisch unterstützte²⁸ – ein Pragmatismus, dem sich schließlich, unter vielen Vorbehalten, sogar das deutsche Bundesverfassungsgericht anschloss²⁹. Die für das Überleben der EWWU notwendig gewordenen Hilfen und Interventionen sind somit nicht durch einen kurzsichtigen Dogmatismus zu Fall gebracht worden³⁰, aber dennoch ist damit die dauerhafte Stabilität der EWWU

24 Vgl. *Ch. Thimann*, (Fn 22), S. 150.

25 Siehe zur „Unionsmethode“ *Ch. Calliess*, Nach der Krise ist vor der Krise: Integrationsstand und Reformperspektiven der Europäischen Union, in: Bröhmer (Hrsg.), Europa und die Welt, S. 73-97.

26 Vgl. dazu *P. Hilpold*, Eine neue europäische Finanzarchitektur – Der Umbau der Wirtschafts- und Währungsunion als Reaktion auf die Finanzkrise, in: Hilpold/Steinmair (Hrsg.), Eine neue europäische Finanzarchitektur, 2014, S. 3-82; *ders.*, Die Überwindung der Finanz- und Wirtschaftskrise unter besonderer Berücksichtigung der regionalen Dimension, in: Hilpold/Steinmair/Perathoner (Hrsg.), Europa der Regionen, 2016, S. 111-124 sowie *M. Ioannidis*, Europe's New Transformations: How the EU Economic Constitution Changed During the Eurozone Crisis, in: CMLR 2016, S. 1237-1282.

27 *Ibid.*

28 So insbesondere in EuGH, Rs. C-370/12 (Pringle), Slg. 2012, I-13 sowie in EuGH, Rs. C-62/14 (Gauweiler u.a) EU:C:2015:400, wo es um die (letztlich bestätigte) Zulässigkeit von notfalls quantitativ unbegrenzten Ankäufen von Staatsanleihen am Sekundärmarkt ging.

29 So in der sog. OMT-Entscheidung des BVerfG, in dem dieses die Vorgabe der Vorlageentscheidung des EuGH aufgriff, das Kooperationsverhältnis gegenüber dem EuGH bestätigte und trotz Betonung seiner judikativen Letztverantwortung zur Überprüfung von Unionsrecht in Hinblick auf „ausbrechende Rechtsakte“ seine Deferenz gegenüber der Auslegung des Unionsrechts durch den EuGH zum Ausdruck brachte. Vgl. *F. Sander*, BVerfG, EuGH und EZB im OMT-Verfahren – Wer bietet der Notenbank die Stirn?, in: EuZW 2016, S. 614-617.

30 EU-Kommissionspräsident Juncker brachte diese Haltung – etwas überspitzt formuliert, aber treffend – folgendermaßen auf den Punkt: „Auf die Verträge kommt es gar nicht an.“ Zitiert nach *A. Rödder*, 21.0: Eine kurze Geschichte der Gegenwart, 2016, S. 331.

keineswegs gesichert. Einige Mitglieder der Eurozone (insbesondere Griechenland und Italien) bleiben nach wie vor hochverschuldet und sie leiden unter Wettbewerbs- und Wachstumsschwäche. Laut allen bisherigen Erkenntnissen sind diese Schuldenstände auf Dauer kaum tragfähig³¹ und könnten insbesondere bei einem Wiederanstieg der Zinsen zu verheerenden Auswirkungen auf die Haushalte führen. Eine Lösung könnte in einer Umschuldung liegen, doch ist nicht ersichtlich, wie eine solche bei aufrechter EWWU-Mitgliedschaft rechtlich durchgeführt werden soll.³² Selbst wenn es vorerst zu keinem Wiederaufflammen der Finanzkrise kommen sollte, so bleibt – trotz des insoweit erfolgreichen Krisenmanagements der EU – in den wirtschaftlich gefährdeten Staaten der Eurozone das Gefühl einer politisch verursachten Krise und einer ungerechtfertigten Souveränitätseinbuße gegenüber starken EU-MS und der EU weit verbreitet. Maßgebliche Ursache dafür ist – wie gezeigt – die „hinkende“, unvollendete EWWU. Ihre weitere Festigung, ihre „Vollendung“, wird aber wiederum von den wirtschaftlich starken MS verhindert, da dies mit der Errichtung einer Transferunion verbunden wäre, wobei die dafür erforderlichen Solidarelemente in der EU aber nicht gegeben sind.³³ Die Vorgabe in der Präambel des EUV zur Schaffung einer „immer engeren Union“ findet hier eine klare Grenze. Dies lässt in zahlreichen MS – gleich wie in Großbritannien im Rahmen der Brexit-Diskussion – den Ruf nach einer „Wiedergewinnung der Souveränität“ verstärkt laut werden.³⁴ Paradoxiere Weise waren es somit die ausgeprägten Souveränitätsvorbehalte bei der Einrichtung der EWWU, die letztlich die Forderungen nach noch größeren souveränen Spielräumen, nach einer Wiedererlangung staatlicher Handlungsfreiheit, hervorriefen. Eine letztlich unlösbare integrationspolitische Herausforderung.

IV. Die Flüchtlingskrise

Die Jahre 2015 und 2016 waren gekennzeichnet von einer beispiellosen Eskalation der Flüchtlingskrise – weltweit und für die EU im Besonderen. Die Zahl der Flüchtlinge weltweit stieg auf über 60 Millionen; eine Million Menschen versuchte auf dem Seeweg nach Europa zu kommen – im Jahr zuvor (2014) waren es

31 Siehe bspw. die jüngsten Mahnungen des IWF in Bezug auf Griechenland, <http://www.zeit.de/wirtschaft/2017-01/iwf-bericht-schulden-griechenland-eurozone> (4.2.2017).

32 Eine solche Umschuldung würde insbesondere einen eklatanten Verstoß gegen Art. 125 AEUV (Bail-out-Verbot) darstellen.

33 Eine Transferunion würde eine Solidargemeinschaft voraussetzen, wie sie regelmäßig in einem Staat gegeben ist, aber wohl kaum in einem „Staatenverbund“ erwartet werden kann. Dazu ist der Solidaritätsgedanke zu stark mit dem Reziprozitätsprinzip verbunden. Vgl. P. Hilpold, Solidarität im EU-Recht: 'Die Inseln der Solidarität' unter besonderer Berücksichtigung der Flüchtlingsproblematik und der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion, in: EuR 2016, p. 373-404. Vgl. zu diesem Solidaritätskonzept grundlegend J. Isensee, Solidarität sozioethische Substanz eines Blankettbegriffs, in: Isensee (Hrsg.), Solidarität in Knappheit – Zum Problem der Priorität, 1998, S. 97-141.

Diese Überlegung wirft erneut die Frage auf, ob Wirtschafts- und Währungsunionen jenseits von Staatsgebilden überhaupt realisierbar sind – bekanntlich sind bislang alle diesbezüglichen historischen Versuche gescheitert.

34 Explizit gefordert wird dies bspw. in Italien durch die ständig erstarkende Grillini-Bewegung.

noch 200.000 gewesen.³⁵ Im Jahr 2016 wurde diese Zahl schon im Herbst erreicht – die Gesamtflüchtlingszahl des Jahres 2016 lag damit erneut deutlich über jener des Vorjahres. Seit mehreren Jahren reagieren einzelne EU-MS mit drastischen Maßnahmen auf diese Entwicklung und errichteten Grenzsperrungen (so Griechenland 2012, Bulgarien 2013, Ungarn, Slowenien, Mazedonien und Österreich 2015) bzw. kündigten die Einführung von Quotenregelungen ein (Österreich 2016). Das in Aufbau begriffene Gemeinsame Europäische Asylsystem (GEAS) erwies sich als lückenhaft und in vielem widersprüchlich und ineffizient. So war es Ziel des „Dublin-Rechts“, klare Zuständigkeiten für die Asylprüfung zu schaffen, rechtsstaatliche Prüfverfahren zu garantieren und ein „*asylum shopping*“ sowie den „*refugee in orbit*“ (ziellos im EU-Raum herumwandernde Migranten) zu verhindern. Mit der Dublin II-Verordnung³⁶ wurde der Grundsatz eingeführt, dass das Ersteinreiseland für die Asylprüfung zuständig ist. Wenn sich dieses Land aber nicht bestimmen lässt, so wird der MS zuständig, in dem der Asylantrag (bzw. Schutzantrag) zuerst gestellt worden ist.³⁷ Diese Regelung wird abgerundet durch die Möglichkeit der Rücküberstellung an den eigentlich zuständigen Staat, die jedoch Ausnahmen kennt und im Übrigen oft nicht exekutierbar ist. Die Zuständigkeitsregel gemäß Ersteintritt würde naturgemäß die Staaten an den Außengrenzen (insbesondere im Süden und im Osten) mit der Durchführung der Asylverfahren unverhältnismäßig stark belasten. Eine solche Regel kann bei größeren Flüchtlingszuströmen nur dann funktionieren, wenn sie mit einem Solidarmechanismus (insbesondere einer Umverteilung der Flüchtlinge nach einem Quotensystem oder einem Finanzlastenausgleichssystem) verbunden ist. Für einen solchen Mechanismus konnte jedoch – trotz zahlreicher Bemühungen – bislang kein Konsens erzielt werden. Dies verleitete die Staaten an den Außengrenzen dazu, diese Regeln vielfach nicht zu exekutieren und die Flüchtlinge „durchzuwinken“, wohl wissend, dass die Rücküberstellung breitflächig nicht greift. Die divergierenden nationalen Asylprüfverfahren, die zu völlig unterschiedlichen Schutzquoten in den einzelnen MS führten³⁸, taten ein weiteres, die Schutzsuchenden zu Sekundärmigration innerhalb der EU zu bewegen. In der Bevölkerung entstand vielfach der Eindruck einer ungleichen Belastung, ausgehend von Maßnahmen der EU. Wiederum wurde der Ruf nach einer „Wiedergewinnung der Souveränität“ laut und es wurde zunehmend Druck auf die nationalen Regierungen ausgeübt, einseitige Maßnahmen zu treffen. Österreich hat im Frühjahr 2016 eine Verschärfung des Asylrechts beschlossen³⁹ und die Einführung einer „Obergrenze“ angekün-

35 Vgl. European Union Agency for Fundamental Rights, *Asylum and migration into the EU in 2015*, S. 5.

36 VO (EG) Nr. 343/2003 vom 18.2.2003, ABl. 2003 L 50, S. 1.

37 So Art. 3 Abs. 2 der Dublin III-Verordnung (VO EU Nr. 604/2013, ABl. L 180, S. 31).

38 Bspw. erreichte die Schutzquote für Flüchtlinge aus Eritrea und aus Afghanistan in Deutschland im Jahr 2015 nahezu 100%, während sie in Großbritannien bei 47% bzw. 36% lag. Flüchtlinge aus Pakistan erreichten hingegen in Italien eine Schutzquote von 44%, in Deutschland von 17%. Flüchtlinge aus Serbien erhielten zu 70% Schutz in Italien, während in Ungarn kein einziger Schutzantrag positiv beschieden wurde. Siehe <https://refugee-datathon-muc.org/vergleich-von-schutzquoten-in-europa-serbien-afghanistan-und-pakistan/>.

39 Siehe die am 27.4.2016 beschlossene Novelle zum Asylgesetz 2005, BGBI I Nr. 100/2005 idF BGB I Nr. 24/2016.

dig, wonach – bei Nachweis einer Gefährdung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit - im Jahr 2016 allein 37.500 Asylanträge zugelassen würden und in den Folgejahren diese Quote noch weiter herabgesetzt werden sollte. Diese Quotenregelung ist jedoch sowohl völkerrechts- als auch EU-rechtswidrig, da weder die Genfer Flüchtlingskonvention noch das GEAS solche Beschränkungen – die auf eine primär wirtschaftlich motivierte Regelung eines Massenzustroms ausgerichtet wären – zulassen.⁴⁰ In den Jahren 2015/2016 hat die EU selbst verstärkt versucht, Solidarmechanismen zu schaffen, die eine einigermaßen faire Lastenverteilung im Flüchtlingsbereich innerhalb der EU ermöglichen sollten.⁴¹ Die Umsetzung dieser Regelungen kann aber – mit Ausnahme des Abkommens mit der Türkei vom 18.3.2016⁴² – weitgehend als gescheitert angesehen werden.

Mit der Schaffung einer voll funktionsfähigen GEAS hätte die EU eine Jahrhundertherausforderung bewältigen und damit gleichzeitig weltweit einen Meilenstein setzen können, was die Ausbalancierung zentraler Interessen im internationalen Migrationsrecht, jene der Unionsbürger und jene der Schutzsuchenden, anbelangt. Das hätte allerdings einen Kraftakt erforderlich gemacht, durch welchen ganz wesentlich auch die Europa-Idee hätte weiter ausgeformt werden müssen. Dazu reichte die politische Kraft nicht und das Ergebnis waren mehrdeutige Formelkompromisse, was insbesondere auch bei der Verwendung des Solidaritätsbegriffs zum Ausdruck kommt. Obwohl Art. 80 AEUV die GEAS dem Solidaritätsprinzip unterwirft, erwies sich dieses Konzept – auch in Ermangelung einer klaren Definition und einer Justiziabilität – faktisch als unanwendbar. Die MS haben hier gezeigt, dass sie auch in zentralen Fragen gemeinsamen Interesses nur bereit sind, ein Mindestmaß an Souveränität an die EU abzutreten, wodurch kaum tragfähige Lösungen zustande kommen und in der Folge die Souveränität der MS erst recht gefährdet werden kann. Aufgrund der engen Verbindung von Migrationsfragen mit einem Kernbereich des Binnenmarktes, der Freizügigkeit, impliziert die „Wiedergewinnung der Souveränität“ in der Form der unilateralen Errichtung von Grenzbarrieren – ganz abgesehen von der Verletzung zentraler völkerrechtlicher Vorgaben - die Preisgabe fundamentaler integrationspolitischer Errungenschaften.⁴³

40 Vgl. ausführlich dazu *P. Hilpold*, Quotenregelungen zur Bewältigung des Flüchtlingsproblems – ein rechtlich gangbarer Weg?, in: *Migralex* 2016, S. 58-66 sowie *ders.*, Quotas as an instrument of burden-sharing in international refugee law – The many facets of an instrument still in the making, in: *International Journal of Constitutional Law* 2017 (im Erscheinen).

41 So wurde am 22.9.2015 auf der außerordentlichen Tagung des Rates für Justiz und Inneres ein Beschluss getroffen, wonach die Verteilung von 160.000 Flüchtlingen auf der Grundlage eines Schlüssels vorgenommen werden sollte, der Größe und Leistungsfähigkeit der Aufnahmeländer gemäß BIP positiv berücksichtigen sollte, die frühere Aufnahme von Flüchtlingen sowie die bestehende Arbeitslosigkeit dagegen negativ (d.h. quotenreduzierend).

42 Nähere Ausführungen der EU zu diesem Abkommen finden sich hier http://europa.eu/rapid/press-release_ME-MO-16-1221_en.htm (26.1.2017).

43 Vgl. zu dieser Thematik auch *D. Thym*, The „refugee crisis“ as a challenge to legal design and institutional legitimacy, in: 53 *CMLR* 2016, S. 1545-1574; Hailbronner/Thym, Grenzenloses Asylrecht? Die Flüchtlingskrise als Problem europäischer Rechtsintegration, in: *JZ* 2016, S. 753-763 sowie *P. Hilpold*, (Fn 40), 2017.

V. Außenwirtschaftsrecht– die Mega-Regionals

Die tiefe Identitätskrise der EU und ihre daraus resultierende Handlungsschwäche äußerten sich in den letzten Jahren im besonderen Maße auch im Außenwirtschaftsrecht. Von zentraler Bedeutung war dabei erneut die Abgrenzung von unionalen und mitgliedstaatlichen Kompetenzen, wobei diese Kompetenzfrage immer mehr zur Wertefrage gestaltet wurde: Auf welcher Ebene und in welcher Form lässt sich das Demokratieprinzip am wirksamsten umsetzen? In wie weit und in welcher Form können bzw. sollen basisdemokratische Elemente in die Entscheidungsfindung über die weitere Gestaltung der Außenwirtschaftsbeziehungen einfließen? Wie soll ein neues, faireres internationales Wirtschaftssystem, insbesondere unter Berücksichtigung der Entwicklungsproblematik gestaltet werden und welchen Beitrag können die EU und ihre Mitgliedstaaten dazu leisten? In der globalen Diskussion haben sich dazu gerade in den letzten Jahren grundlegende Paradigmenwechsel ergeben, die auch zu einem Überdenken der Struktur des EU-Außenwirtschaftsrechts zwingen.

So wird einmal die lange Zeit bestimmende Vorstellung, es könnte ein (potentiell) universell ausgerichtetes, weitgehend liberalisiertes Welthandelssystem unter Wahrung der nationalen Souveränität der beteiligten Staaten und unter Beibehaltung und weiterem Ausbau der demokratischen Entscheidungsfindung in diesen Staaten geschaffen werden, zusehends stärker in Frage gestellt. Am prononcier-testen dazu hat sich Dan Rodrik von der Harvard University mit seinem „Unmöglichkeitstheorem“ geäußert, wonach sich eine umfassende Wirtschaftsintegration auf internationaler Ebene durch Staaten, die an Wesenselementen ihrer Souveränität festhalten und ihr Handeln demokratisch legitimiert sehen möchten⁴⁴, nicht verwirklichen lässt.⁴⁵ Diese Problematik ist universell festzustellen, aber im EU-Kontext wird sie besonders intensiv verspürt und diskutiert. Parallel dazu ist ein grundlegendes Orientierungsproblem in Bezug auf die Wertorientierung der multilateralen Handelsordnung aufgetreten. Solange sich die GATT-Verhandlungsrunden primär mit Zollsenkungsbemühungen und – in wenn auch beschränkterer Form – mit dem Abbau von nichttarifären Handelsschranken beschäftigten, war – einmal das Ricardosche Freihandelsmodell grundsätzlich als richtig anerkannt – ein Werteproblem als solches nicht gegeben. Dies änderte sich aber mit der 2001 gestarteten Doha-Runde, die das Entwicklungsanliegen in den Vordergrund stellte, nachdem im Kreise der Entwicklungsländer verstärkt Kritik laut geworden war, im Rahmen der Uruguay-Runde zwar eine weitgehende Übernahme der multilateralen Handelsregeln akzeptiert zu haben, dafür aber unzureichende Gegen-

44 Dies gilt sowohl für die interne als auch für die externe Ebene, d.h. es wird der Anspruch erhoben, dass auch die Kooperationspartner Grundelemente einer „guten Regierungsführung“ („good governance“), so wie sie für die EU MS typisch ist und die auch in einem gefestigten Menschenrechtsschutzsystem Ausdruck findet, von den wirtschaftlichen Kooperationspartnern ebenfalls zu übernehmen hätten. Vgl. P. Hilpold, EU Development Cooperation at a Crossroads: The Cotonou Agreement of 23 June 2000 and the Principle of Good Governance, in: EFAR 2002, S. 53-72.

45 http://rodrik.typepad.com/dani_rodriks_weblog/2007/06/the-inescapable.html (19.1.2017).

leistungen erhalten zu haben. Wenn nun die neue Handelsrunde primär an der Entwicklungsperspektive ausgerichtet wurde, so stellte sich die Frage der Gegenleistung von neuem. Zudem wurde die – nach wie vor ungelöste – Frage akut, welche Länder zu den Entwicklungsländern zählen und wie lange dieser Status aufrecht bleiben sollte. Im GATT-System war das Konzept der „Graduierung“, des stufenweisen Abbaus von Präferenzen mit zunehmendem Entwicklungsstand, geschaffen worden, doch blieb dieser Ansatz rechtlich weitgehend indeterminiert. Auf der Welthandelskonferenz in Nairobi im Dezember 2015 wurden den am geringsten entwickelten Ländern zwar einzelne Zugeständnisse (insbesondere in Form von weiteren Fristerstreckungen hinsichtlich der vollen Anwendung der Welthandelsregeln) gemacht. Keine Einigung wurde aber in Bezug auf die Stellung der weiter entwickelten Schwellenländer (insbesondere China, Brasilien und Indien) erzielt.⁴⁶ Die zunehmende wirtschaftliche Stärke dieser Länder schafft Konfliktpotentiale zwischen weitergehender Integration und Wahrung nationaler Souveränität, die intern noch bestärkt werden können (demokratiepolitisches Element).

Nirgendwo ist das Unmöglichkeitstheorem aber – wie erwähnt – so ausgeprägt sichtbar geworden wie im EU-Kontext. Im Zuge des Abschlusses der Uruguay-Runde war die EU-Kommission bemüht gewesen, eine umfassende Außenhandelskompetenz der EU durchzusetzen, doch der EuGH hat im Gutachten 1/94 den zunehmenden diesbezüglichen Bedenken auf der Ebene der Mitgliedstaaten – wiederum befeuert durch wachsende interne Widerstände gegen das Phänomen der Globalisierung – Rechnung getragen und die Kompetenz zum Abschluss des WTO-Abkommens als geteilt qualifiziert.⁴⁷ Damit war die vertragliche Außenhandelskompetenz im WTO-Bereich im Wege des „gemischten Vertrages“ wahrzunehmen – eines besonderen Vertragskonstrukts, das zwar die Mitgliedstaaten neben der Union gleichberechtigt nach außen auftreten lässt und damit nicht nur ihre Souveränitätsansprüche, sondern auch die internen demokratischen Mitwirkungsmöglichkeiten in den einzelnen Mitgliedstaaten weitestgehend absichert, das aber andererseits zu nahezu unlösbaren Kompetenzabgrenzungsproblemen und zu offenen Grundsatzfragen in Bezug auf die Aufteilung der Verantwortlichkeit für die eingegangenen Verpflichtungen geführt hat.⁴⁸ Die Untragbarkeit die-

46 Diese möchten die erhöhten Industriezölle beibehalten, während die Industriestaaten im Gegenzug für eine eventuelle Zollsenkung in diesem Bereich nicht bereit sind, ihre Agrarmärkte zu öffnen. Vgl. E. Schmieg/B. Rudloff, Die Zukunft der WTO nach der Ministerkonferenz in Nairobi, in: SWP-Aktuell, 9.2.2016, S. 1-8 (5). Innerhalb der WTO hat sich im Zuge der Uruguay-Runde in Bezug auf die Mitgliederstruktur eine Verlagerung des Schwergewichts hin zu den Entwicklungsländern ergeben (diese machen mittlerweile 2/3 der Mitglieder aus) und in Bezug auf den politisch-wirtschaftlichen Einfluss sind nun die Schwellenländer dominant. Die EU hat in diesem Zusammenhang wesentlich an Einfluss verloren und sich auch aus diesem Grunde während der Doha-Runde verstärkt den Mega-Regionals zugewandt. Vgl. E.M. Schmitt/D. Kabus, Die Europäische Union als (Liberalisierungs-)Akteur in der Welthandelsorganisation WTO, in: Integration 2015, S. 214-230.

47 Vgl. P. Hilpold, Die EU im GATT/WTO-System, 2009.

48 Siehe ausführlich dazu Th. Cottier, Gemischte Abkommen der Europäischen Union: Grundlagen und Alternativen, in: Bungenberg/Hermann (Hrsg.), Die gemeinsame Handelspolitik der Europäischen Union, 2016, S. 11-43.

ser Situation ist von den Mitgliedstaaten zwar – partiell – eingesehen worden. Die nationalen Souveränitätsvorbehalte waren aber nach wie vor zu groß für eine Behebung dieses Problems in den Verträgen von Amsterdam bzw. Nizza.⁴⁹ Mit dem am 1. Dezember 2009 in Kraft getretenen Vertrag von Lissabon sollte erstmals wieder ein Gleichlauf von Außenhandelskompetenz und WTO-Recht, die zu GATT-Zeiten bestanden hat, erreicht werden. Immer deutlicher zeigt sich aber, dass die EU-Außenhandelskompetenz nicht mehr zu jener Effizienz und Schlagkraft zurückfindet, mit der die E(W)G noch die Entwicklung des GATT-Rechts begleitet hat. Die Außenhandelskompetenz der EU würde voraussichtlich reichen, um ein multilaterales Handelsabkommen nach Maßgabe des Doha-Mandats ausschließlich durch die EU auf der Grundlage von Art. 207 AEUV abzuschließen. Seit 2001, dem Zeitpunkt des Starts der Doha-Runde, haben sich aber die Ansprüche an das Welthandelssystem grundlegend geändert. Die Erfolglosigkeit der multilateralen Handelsverhandlungen und der Wunsch nach vertiefter Integration, die im multilateralen Bereich nicht zu erreichen ist, haben zum Aufkommen der sog. „Mega“-Regionals geführt, d.s. regionale Integrationszonen von größerer räumlicher Dimension und bislang unerreichter Integrationstiefe.⁵⁰ Ursprünglich als Substitut zur weiteren Handelsintegration auf multilateraler Ebene gedacht, hat aber gerade das demokratiepolitische Element die Gefahr des Scheiterns (auch) dieses Ansatzes aufgeworfen, womit die EU im Netz der internationalen Handelsbeziehungen in eine Randlage gedrängt zu werden droht. Das mögliche bzw. wahrscheinliche Scheitern der zwei geplanten Freihandelsblöcke (CETA und TTIP), an denen die EU beteiligt wäre, ist nämlich in speziellem Maße auf Besonderheiten des demokratiepolitischen Entscheidungsprozesses beim Akteur EU zu finden – Besonderheiten, die kein anderer Akteur aufweist. Ausgehend von dem Bestreben nach einer verstärkten demokratischen Legitimierung des außenwirtschaftlichen Handelns der EU hat sich gleich auf mehreren Ebenen ein demokratiepolitisch begründetes Handlungsdilemma ergeben. Das Europäische Parlament ist nunmehr gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren an der Beschlussfassung über die gemeinsame Handelspolitik gleichberechtigt mit dem Rat beteiligt (Art. 207 Abs. 2 AEUV). Während das EP das Anti-Produkt-Piraterie-Abkommen ACTA nach massivem Widerstand von Seiten der Zivilgesellschaft 2012 zu Fall gebracht hat, sind das CETA-Abkommen (durchgängig) und das TTIP (zumindest anfänglich) vom EP problemlos mitgetragen worden. Das CETA-Abkommen wurde zwischen 2009 und 2014 ausgehandelt, wobei demokratiepolitische Fundamentalopposition erst im Zuge des Ratifikationsprozesses aufkommen ist. Diese wurde aber sichtlich von den TTIP-Verhandlungen beeinflusst und ging von der Ebene der Mitgliedstaaten und der Zivilgesellschaft aus und nicht vom EP. Während des gesamten Verhandlungsprozesses hat der Rat seine

49 Die zaghaften diesbezüglichen Versuche haben eher zu einer Erhöhung der Komplexität in der Kompetenzfrage geführt.

50 Zu den Bemühungen der EU, neue Freihandelsabkommen (auch) dieser Art abzuschließen, siehe European Commission, Overview of FAT and other Trade Negotiations, ajourniert zum Februar 2017.

Informationspflichten gegenüber dem EP gemäß Art. 218 Abs. 10 AEUV anstandslos erfüllt. Auch die Verhandlungen zum TTIP-Abkommen starteten im Jahr 2013 zunächst ohne größeres Aufsehen und unter wohlwollender Begleitung durch das EP. Erst nachträglich wurde der Umstand, dass das Verhandlungsmandat nicht veröffentlicht worden war, zum Politikum. Unter dem Druck der Öffentlichkeit hat dies die Kommission ein Jahr später nachgeholt. Die Saat für breites Misstrauen in der Öffentlichkeit war damit gesät, wenngleich dabei Wesentliches übersehen wurde:

- Die ursprüngliche Verschlusshaltung des Mandats beruhte nicht auf einem sinnstrennen Plan von Kommission und Rat zur Umgehung der vertraglichen Informations- und Transparenzpflichtungen, sondern entspricht gängiger Praxis sowohl der EU als auch generell im völkerrechtlichen Bereich.⁵¹
- Nach der Veröffentlichung des Mandats wurde deutlich, dass dieses weder technisch noch politisch zu beanstanden war.

Die Kritik über angeblich mangelnde Transparenz wurde nun immer lauter und begann, den Erfolg dieses Verhandlungsprozesses insgesamt zu gefährden. Erneut wurden dabei aber wesentliche Umstände fehlgedeutet bzw. ignoriert: Handelsverhandlungen verlaufen regelmäßig unter Ausschluss der Öffentlichkeit, wobei im vorliegenden Fall nach jeder Verhandlungsrunde eine umfassende Rückkopplung mit dem EP, den Regierungen, den nationalen Parlamenten und der Zivilgesellschaft erfolgt ist.⁵² Diese Informationsprozesse sind von der breiteren Öffentlichkeit aber vielfach nicht wahrgenommen worden bzw. hat zu den Verhandlungsergebnissen, wohl aufgrund ihres anspruchsvollen technischen Charakters, im Anschluss keine vertiefte Diskussion stattgefunden. Die Informationspflicht wurde zu einer unzustellbaren Bringschuld.

Weitgehend unbeachtet von der Öffentlichkeit ist in der EU längst ein ausgefeiltes System zur systematischen Einbindung des EP, der nationalen Regierungen, der nationalen Parlamente und letztlich der Zivilgesellschaft in internationale Handelsverhandlungen entstanden: Dies geschieht bspw. über den Handelsausschuss INTA des EP, über den Sonderausschuss des Rates (den früheren 133er-Ausschuss), über die demokratische Legitimierung der Ratsmitglieder, die wiederum ihren nationalen Parlamenten gegenüber verantwortlich sind sowie über die bei diesen Institutionen angesiedelten Informationskanäle zur Zivilgesellschaft.⁵³ Diese Mechanismen sind selbst dann operativ, wenn das betreffende Abkommen in die ausschließliche Zuständigkeit der Union fällt. Liegt schließlich ein gemischtes Abkommen vor, so wird ein paralleler Informationskanal gelegt, der Informationsfluss verstärkt und die demokratische Legitimierung nochmals poten-

51 Vgl. *F. Hoffmeister*, *Wider die German Angst – Ein Plädoyer für die transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP)*, in: AVR 2015, S. 35-67 (40).

52 *Ibid.*, S. 39.

53 Vgl. *R. Streinz*, *Repräsentative Demokratie und parlamentarische Kontrolle*, in: Bungenberg/Hermann (eds.), *Die gemeinsame Handelspolitik der Europäischen Union*, 2016, S. 71-118.

ziert. Allfällige Informationsdefizite sind in diesem Fall primär den Mitgliedstaaten und nicht der EU zuzuschreiben.

Es äußert sich hier ein ganz grundlegendes Dilemma: Noch nie sind in der modernen Wirtschaftsgeschichte Handelsverhandlungen unter derart umfassender (direkter und indirekter) Einbindung der Bevölkerung erfolgt und noch nie war gleichzeitig der Unmut über eine angeblich unzureichende demokratische Legitimierung von internationalen Abkommen so ausgeprägt. Der Versuch, die Gestaltung der Außenwirtschaftsbeziehungen zu demokratisieren, ist auf objektive Grenzen gestoßen und gleichzeitig hat der Versuch einer verstärkten demokratischen Fundierung dieser Politik – angesichts komplexer Informationsinstrumentarien und einer Materie, die nur mehr von Experten in allen Details verstanden (und oft trotzdem nicht beurteilt) werden kann – den Eindruck fehlender Transparenz und Einbindung geschaffen. Im Kontext der Unterzeichnung des CETA-Vertrages kam es sogar zu einer gezielten mitgliedstaatlichen Blockade, in deren Rahmen dem Verhandlungspartner Scheinzugeständnisse abgerungen wurden (die allein wiedergaben, was im Vertrag ohnehin schon stand), um der Bevölkerung gegenüber auf mitgliedstaatlicher Ebene eine Zustimmung zum Vertrag zu rechtfertigen.⁵⁴

Während das TTIP gänzlich zu scheitern droht, hat sich der Rat in Bezug auf das CETA aufgrund politischer Überlegungen für einen gemischten Vertrag entschieden – und dadurch jedem Mitgliedstaat die Möglichkeit eingeräumt, das Abkommen in seiner jetzigen Form zu Fall zu bringen. Im Gutachtensverfahren 2/15 über die Kompetenzverteilung beim Abschluss des geplanten Freihandelsabkommens der EU mit Singapur zeichnet sich eine Festlegung des EuGH wiederum auf eine geteilte Zuständigkeit ab⁵⁵, womit für die weitere Zukunft die geteilte Zuständigkeit beim Abschluss von „Mega-Regionals“ zur Regel werden dürfte, und zwar als rechtliche Verpflichtung und nicht allein als politische Konzession.

Sollten die „Mega-Regionals“ tatsächlich zum zentralen Ordnungsrahmen der Weltwirtschaft werden, so droht für die EU die Gefahr, in eine Randlage gedrängt zu werden. Angesichts des komplexen internen Entscheidungsmechanismus, der diffusen, wenn auch nicht weiter substantiierten Globalisierungsängsten großes Gewicht einräumt, wird es fraglich, in wie weit die EU überhaupt noch solche Verträge abschließen kann. Unter dieser Perspektive würde der Brexit Großbritannien einen völlig neuen Handlungsspielraum einräumen.

VI. Schlussbemerkungen

Im Rahmen dieser Abhandlung wurde – ausgehend von der „Brexit“-Entscheidung des britischen Volkes anhand von drei weiteren „Baustellen“ an der EU-Ar-

⁵⁴ So sind wohl die interpretativen Erklärungen zu werten, die als Vorbedingung für eine Unterzeichnung ausbedungen worden sind.

⁵⁵ Zumindest gehen die Schlussanträge von *GA Eleanor Sharpston* in diese Richtung.

chitektur die existenzielle Krise aufgezeigt, die die Union gegenwärtig durchlebt. Dem Konzept der „immer engeren Union“ wohnt zumindest implizit das Streben nach Staatlichkeit inne, vielleicht auch nur als unendlicher Näherungsprozess, der dieses Ziel nie definitiv erreicht, diesem aber dennoch immer näher kommt. Die Vorstellung jedoch, dass dieser Prozess linear durchgezogen werden könnte, gerät immer mehr ins Schwanken.

Die Gleichsetzung der europäischen Integration mit einem „Zahnrad mit Rücklaufsperr“⁵⁶ steht für einen vielfach vertretenen, rein positiv besetzten Integrationsbegriff, wobei bei diesem Modell – logisch zu Ende gedacht – auch Gefahren und Schattenseiten in Rechnung gestellt werden müssen: Maßgebliche Weichenstellungen werden unter Unsicherheit vorgenommen und der diesem Bild implizite Gedanke einer nicht vorhandenen bzw. nur unter sehr erschwerten Voraussetzungen gegebenen Korrekturmöglichkeit muss Fragen über die Gestaltung dieses Prozesses, über die Akzeptanz dieses Entscheidungsmechanismus aufwerfen. Die weitere Demokratisierung dieser Verfahren, auch unter verstärkter Berücksichtigung basisdemokratischer Beiträge, war als Versuch gedacht, sowohl die Legitimität als auch die Ergebnisqualität dieser Mechanismen zu stärken. Wie die Erfahrungen der letzten Jahre zeigen, wirft dieser Ansatz aber neue Fragen von grundsätzlicher Bedeutung auf. Der Glaube, von Europa aus, einem Kontinent, der bevölkerungsmäßig und wirtschaftlich ständig an Bedeutung verliert, den Globalisierungsprozess maßgeblich gestalten zu können, über einen Staatenverbund, in dem einerseits mitgliedstaatliche souveräne Rechte eifersüchtig verteidigt werden, andererseits der Gerichtshof den Integrationsprozess rechtsgestaltend in entscheidender Form vorangetrieben hat, erweist sich immer mehr als Illusion. Er mag auch nicht explizit positiviert worden sein, doch liegt er zweifelsohne der Gestalt der gegenwärtigen Entscheidungsmechanismen zugrunde, und gegenüber jedem Versuch einer diesbezüglichen Reform ist mit Fundamentalopposition zu rechnen.

Die Gestalt der EWWU und die harte Bewährungsprobe, die diese in der großen Finanz- und Wirtschaftskrise ab 2008 durchzustehen hatte, ist bester Beleg dafür, welche Gefahrenszenarien die für die Union typischen Kompromisse zwischen Integration und Wahrung mitgliedstaatlicher Souveränität aufwerfen können. Die Rettung der EWWU (und möglicherweise der Union selbst) erfolgte an den Grenzen des EU-Verfassungsrechts und war wohl nur deshalb möglich, da eben keine direktdemokratische Abstimmung in dieser Frage erfolgte. Wie oben ausgeführt, ist diese Krise aber noch nicht wirklich gelöst und es verbleibt auf jeden Fall bei allen Beteiligten eine tiefe Unzufriedenheit über den Lösungsansatz selbst. Eine wesentliche Ursache dafür liegt in der nach wie vor ungeklärten Frage hinsichtlich der Reichweite und der konkreten Bedeutung der Solidarität im europäischen

⁵⁶ Siehe dazu *Ch. Thimann*, Die Verantwortung der Mitgliedstaaten für die europäische Währungsunion, in: Kirchhof et al. (Hrsg.), *Von Ursprung und Ziel der Europäischen Union*, 2016, S. 135-154 (152).

Staatenverbund – was für die einen unzureichend war, geht für die anderen schon viel zu weit.

Die Fluchtbewegung nach Europa verstärkt auf mitgliedstaatlicher Ebene bei Teilen der Bevölkerung den Ruf nach Einschränkung des hohen Schutzstandards, während andere die Gefahr der Preisgabe zentraler menschenrechtlicher Errungenschaften sehen. Im außenwirtschaftlichen Bereich wird zusehends deutlicher, dass der Versuch, basisdemokratische Ansätze auf die Gestaltung der internationalen Wirtschaftsbeziehungen zu übertragen und dabei Fairnessvorstellungen rechtlich zu fassen, die selbst sozialwissenschaftlich und ökonomisch noch weitgehend umstritten sind, von Anfang an zum Scheitern verurteilt sein muss.

Die EU ist auf der Suche nach dem Demokratiemodell (den Demokratiemodellen?), das all diese Krisenbewältigungsprozesse effizient steuern und gleichzeitig die Funktionsfähigkeit der EU (intern und international) sicherstellen kann.⁵⁷ Es ist nicht gesichert, dass diese Suche erfolgreich verlaufen wird, zumal auch die neuen internen Entscheidungsmechanismen, die im Wesentlichen als Konzessionen gegenüber Forderungen nach verstärkter demokratischer Fundierung der EU gedacht waren, immer mehr zu ihrer Lähmung geführt haben.⁵⁸ Vielleicht ist es die Reminiszenz einer vergangenen Führungsrolle, die die EU als Ganze (bspw. im Kontext der internationalen Integrationsabkommen) bzw. einzelne ihrer Mitglieder (so am Beispiel des Brexit zu zeigen) zu gewagten Alleingängen veranlasst. Es handelt sich um bislang unbeschränkte Pfade, um den Versuch, die kleinteilige und vielfältige Realität dieses Kontinents als Erfolgs- und zentralen Identifikationsfaktor auch in einer globalisierten Welt zu wahren. Ein Erfolg dieses Ansatzes ist nicht gänzlich ausgeschlossen, aber mit einer Unzahl an Unwägbarkeiten und Gefahren verknüpft. Diese betreffen zum einen die Position Europas in der Welt, zum anderen aber auch zahlreiche Errungenschaften nach innen. Die „immer engere Union“, die derzeit so stark angefeindet wird, hat den Einzelnen, das Individuum verstärkt in den Mittelpunkt gerückt⁵⁹. Ein Rückbau dieser Errungenschaften müsste notwendigerweise auch die Position des Unionsbürgers, seinen Rechtsstatus, unmittelbar berühren.⁶⁰

57 Vgl. dazu auch *A. Auer*, The people have spoken: abide? A critical view of the EU's dramatic referendum (in)experience, in: *European Constitutional Law Review* 2016, S. 397-408 (unter Bezugnahme auch auf die Schweizer Situation) sowie *Th. Jaeger*, Alle Macht dem Volk? Direkte Demokratie und ihr Missbrauch als Integrationsproblem, in: *EuZW* 2017, S. 127-131. Generell zur demokratiepolitischen Diskussion innerhalb der EU vgl. *A. Hatje*, Demokratie in der Europäischen Union – Plädoyer für eine parlamentarisch-verantwortliche Regierung der EU, in: *EuR* 2015, Beiheft 2, S. 39-51.

58 Zu beachten ist, dass auch ein eventuelles Freihandelsabkommen EU-Großbritannien wohl als gemischtes Abkommen abzuschließen wäre – mit all den damit verbundenen Blockademöglichkeiten jedes einzelnen MS.

59 Zentrale Rolle kommt dabei den Rechten des Unionsbürgers zu, die vom EuGH sicherlich sehr extensiv interpretiert worden sind. Vgl. *P. Hilpold*, Unionsbürgerschaft und Bildungsrechte oder: Der EuGH als 'Künstler', in: *Roth/Hilpold* (Hrsg.), *Der EuGH und die Souveränität der Mitgliedstaaten – Eine kritische Analyse richterlicher Rechtsschöpfung auf ausgewählten Rechtsgebieten*, 2008, S. 11-53. Zur problematischen Abkehr vom Konzept der „immer engeren Union“ vgl. *H. Neisser*, Die Europäische Union – zukünftige politische Perspektiven, in: *Wiener Blätter zur Friedensforschung* 2016, S. 16-20.

60 So sehr deutlich *A. Armstrong*, Editorial – Brexit and the Future of European Legal Studies, in: *Cambridge Yearbook of European Legal Studies* 2016, S. 1-2.