

Kämmerer | Kotzur | Ziller (eds.)

Integration und Desintegration in Europa
Integration and Desintegration in Europe
Intégration et Désintégration en Europe



Nomos



Stämpfli Verlag

SOCIETAS IURIS PUBLICI EUROPAEI (SIPE)

Band 13

Jörn Axel Kämmerer | Markus Kotzur
Jacques Ziller (eds.)

Integration und Desintegration in Europa
Integration and Desintegration in Europe
Intégration et Désintégration en Europe



Nomos



Stämpfli Verlag

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

The Deutsche Nationalbibliothek lists this publication in the Deutsche Nationalbibliografie; detailed bibliographic data are available on the Internet at <http://dnb.d-nb.de>

ISBN 978-3-8487-6131-9 (Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, Print)
ISBN 978-3-7489-0222-5 (Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, ePDF)
ISBN 978-3-7272-1647-3 (Stämpfli Verlag AG, Print)

British Library Cataloguing-in-Publication Data

A catalogue record for this book is available from the British Library.

ISBN 978-3-8487-6131-9 (Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, Print)
ISBN 978-3-7489-0222-5 (Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, ePDF)
ISBN 978-3-7272-1647-3 (Stämpfli Verlag AG, Print)

Library of Congress Cataloging-in-Publication Data

Kämmerer, Jörn Axel / Kotzur, Markus / Ziller, Jacques
Integration and Desintegration in Europa | Integration and Desintegration
in Europe | Intégration et Désintégration en Europe
Jörn Axel Kämmerer / Markus Kotzur / Jacques Ziller (eds.)
356 pp.

Includes bibliographic references.

ISBN 978-3-8487-6131-9 (Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, Print)
ISBN 978-3-7489-0222-5 (Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, ePDF)
ISBN 978-3-7272-1647-3 (Stämpfli Verlag AG, Print)

1. Auflage 2019

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2019. Printed in Germany. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

This work is subject to copyright. All rights reserved. No part of this publication may be reproduced or transmitted in any form or by any means, electronic or mechanical, including photocopying, recording, or any information storage or retrieval system, without prior permission in writing from the publishers. Under § 54 of the German Copyright Law where copies are made for other than private use a fee is payable to "Verwertungsgesellschaft Wort", Munich.

No responsibility for loss caused to any individual or organization acting on or refraining from action as a result of the material in this publication can be accepted by Nomos or the editors.

Vorwort

„Mein Feld ist die Welt“, bekundete einst der legendäre Hamburger Reeder Albert Ballin, Chef der HAPAG und Erfinder der Kreuzfahrt. Weltkongresse auszurichten, hat die SIPE indes gar nicht im Sinn: Ihr Feld ist Europa. Dessen Größe mag begrenzt sein, aber Europa kann, um bei der landwirtschaftlichen Feld-Metaphorik zu bleiben, als so etwas wie ein Musterbetrieb, eine wirtschaftlich und politisch außerordentlich erfolgreiche und dementsprechend lange Zeit attraktive Kooperative angesehen werden. Wer hier eintreten will, muss Standards erfüllen: den *acquis communautaire*, vor allem aber rechtsstaatliche und demokratische.

Der SIPE-Vorstand und die Organisatoren haben die Hamburger Tagung unter das Generalthema „Integration und Desintegration in Europa“ gestellt. Nicht dass dieses Thema gänzlich neu wäre, aber die beiden Topoi markieren das Spannungsfeld, in dem Europa steht und eigentlich immer gestanden hat. „Europa“ im Sinne des Titels dieses Tagungsbandes meint nicht nur die Europäische Union, sondern auch ihre Mitgliedstaaten, all jene, die ihr noch beitreten, und diejenigen, die sie wieder verlassen wollen. Letzteres ist ein ganz neues Phänomen, und neu ist auch die Vehemenz desintegrativer Strömungen in manchen Mitgliedstaaten – man denke an die Sezessionsbestrebungen in Katalonien oder Schottland. Dass eine Wechselwirkung zwischen mitgliedstaatlicher und unionaler Integration bzw. Desintegration besteht, zeigt sich hier deutlich: Im Falle Kataloniens könnte der Wunsch nach Partizipation an der europäischen Integration Spaniens Desintegration aufhalten, wenn die Erkenntnis Raum gewinnt, dass sich die EU-Mitgliedschaft des Altstaats auf den einer Sezession entspringenden Neustaat keineswegs automatisch überträgt. Gleichzeitig macht die Gefahr staatlicher Desintegration dem Vereinigten Königreich die Ablösung von der Union schwerer als gedacht. Die EU zu verlassen, hat offenkundig seinen Preis. Eine Zwischenbilanz will dieser Band auch mit Blick auf die Finanz- und Fiskalkrise ziehen, die das gerade erst durch den Lissabonner Vertrag konsolidiert geglaubte Europa erdbebenartig erschütterte – und damit die Illusion, dass fiskalische Vorgaben die für die gemeinsame Währungspolitik erforderliche wirtschaftliche Kohärenz sichern könnten. Aus den Länderberichten in diesem Buch kann sich jeder ein Bild darüber machen, ob die Rekonvaleszenz der besonders betroffenen Staaten nun abgeschlossen ist und zentripetale Kräfte allmählich wieder die Oberhand gewinnen.

Nicht ganz so neu ist die Krisenanfälligkeit der Union im Widerstreit von Integrationsauftrag („immer engere Union der Völker Europas“) und politischen

Vorwort

Desintegrationsbestrebungen, nur scheint sie zugenommen zu haben. Man erinnere sich: Drei Vertragsprojekte sind im Laufe der Unionsgeschichte endgültig gescheitert, zwei konnten nur mit Mühe aufgegleist werden. Während der „Politik des leeren Stuhls“ war die Union zeitweise kaum beschlussfähig; der geplante Beitritt Norwegens scheiterte spektakulär (die Beitrittspläne der Schweiz wurden eher in der Stille begraben), mit dem Abdriften Grönlands büßte die Gemeinschaft die Hälfte ihrer Landfläche ein. Der Euro erwies sich, wie bereits angedeutet, in den Nullerjahren als so wenig wetterfest wie das Finanzsystem einiger Mitgliedstaaten. Auf Konvergenz gegründete monetäre Integration wurde, als unvorhergesehene Divergenzen auftraten, durch desintegrative Prozesse konterkariert, so wie die Einheitliche Asylpolitik, die bereits 2016, in Bukarest, Verhandlungsgegenstand der SIPE war, sich heute eher durch Uneinigkeit auszeichnet. Nicht nur in diesem Bereich, sondern mittlerweile auch bei Grundfragen der Wirtschaftspolitik und selbst fundamentalen Aufgaben wie der Verwirklichung von Grundrechten oder Justizgewährleistung beschleunigt sich das Auseinanderdriften der Mitgliedstaaten, vom Wegdriften mancher Nichtmitgliedstaaten wie der Türkei, die ihren Beitrittswunsch wohl nur noch als Fassade aufrechterhält, gar nicht zu reden.

Zu den bereits umrissenen neuen Herausforderungen, von denen mehrere Beiträge dieses Tagungsbands handeln, gesellt sich nunmehr ein weiterer, der über das Thema des Hamburger Kongresses hinaus und weit in die internationalen Beziehungen hineinreicht und bei allem, was erörtert wird, mitschwingt: Desintegration – die der Union und diejenige in der Union – hat neben autonomen heute auch in immer stärkeren Maße heteronome Ursachen. Dazu gehört, dass es ein amerikanischer Präsident strategisch darauf anlegt, die EU zu schwächen, zu spalten, ihrer Integrationskraft zu berauben. Solche Schützenhilfe verleiht Desintegrationsbestrebungen innerhalb der Union, die es stets in der einen oder anderen Form gegeben hat, eine viel stärkere Dynamik als bisher. Es sind daher äußere wie innere Faktoren, die Europas „*In varietate concordia*“ („In Vielfalt geeint“) immer brüchiger erscheinen lassen. Man erinnere sich: Genau dieses Motto hat sich die EU zur Erklärung ihres „Woher“ und zur Bestimmung ihres „Wo hin“ seit dem Jahre 1957 auf die Fahnen geschrieben. Doch angesichts der skizzierten Krisenphänomene droht die Strahlkraft der großen politischen (Einiigungs-)Ideen für Europa, in seinen konstitutionellen Texten ausgeformt und weltweit rezipiert, mehr und mehr zu verblassen. „Einheit in Vielfalt“ lässt sich eben sehr viel leichter als Leitmotiv des Integrationsprozesses ausbuchstabieren als im tagtäglichen politischen Miteinander konkret leben und daraus unvermeidlich resultierenden Spannungen aushalten. Auszuloten, welche Chancen Integration angesichts gegenläufig desintegrierender Kräfte besitzt, ist ein Anliegen der

SIPE und derjenigen, die zur Hamburger Tagung und damit auch zur Entstehung dieses Bandes beigetragen haben.

Damit sind nicht nur diejenigen angesprochen, deren wissenschaftliche Beiträge sich in diesem Buch finden, sondern alle Institutionen, auf deren logistische, inhaltliche und finanzielle Unterstützung gebaut werden konnte: das *Europakolleg Hamburg* als Kooperationspartner, dessen interdisziplinär agierendes *Institute for European Integration* das Tagungsthema fast schon im Namen trägt, und die *Bundeskanzler-Helmut-Schmidt-Stiftung*, die sich in ihrer Zielsetzung als Vermächtnisnehmer eines großen Architekten Europas versteht. Beiden sei dafür ebenso herzlich gedankt wie der *Zeit-Stiftung Ebelin und Gerd Bucerius* und schließlich auch einem Sponsor, der nicht namentlich genannt werden will, aber maßgeblich dafür Sorge trägt, dass die in der SIPE gelebte Sprachenvielfalt nicht zu einem „lost in translation“ führt.

Die Herausgeber

Jörn Axel Kämmerer
Markus Kotzur
Jacques Ziller

Preface

"My turf is the world", once proclaimed the legendary Albert Ballin, head of the HAPAG shipping company and inventor of the cruising trip. However, the SIPE has no intention of hosting world congresses: its field is Europe. The latter's size may be limited, but – sticking to the agricultural field metaphor – we may perceive Europe as something like a model enterprise, having been an economically and politically extraordinarily successful and accordingly attractive cooperative for a long time. Anyone who wants to get involved here must meet standards: the *acquis communautaire*, but above all the rule of law and democracy.

The SIPE Executive Board and the organisers have placed the Hamburg conference under the general theme of "Integration and Disintegration in Europe". Not that this topic is completely new, but the two topoi mark the stress field in which Europe stands today and has in fact always stood. "Europe" in the sense of the title of this conference volume refers not only to the European Union, but also its Member States, those who still join it and those who wish to leave it. The latter is a completely new phenomenon, and new is also the vehemence of disintegrative currents in some Member States – think of the secessionist tendencies in Catalonia or Scotland. In the case of Catalonia, the desire to participate in European integration hampers the disintegration of Spain if the realisation gains ground that EU membership of the old State is by no means automatically transferred to the new State created by secession. At the same time, the danger of national disintegration makes detaching itself from the Union more difficult than expected. There is clearly a price to be paid for leaving the EU. This volume also seeks to take stock of the financial and fiscal crisis that shattered Europe, which had just been thought to have been consolidated by the Lisbon Treaty, and thus the illusion that fiscal requirements could ensure the economic coherence required for the common monetary policy. From the country reports in this book, anyone can deduce whether the convalescence of the states particularly affected has now been completed and whether centripetal forces are gradually regaining the upper hand.

Not quite as new is the Union's vulnerability to crises in the conflict between the task of integration ("ever closer union of the peoples of Europe") and political disintegration efforts, only it seems to have increased. Remember: three treaty projects failed in the course of the Union's history, two others could only be launched with difficulty. During the "policy of the empty chair" the Union was at times hardly quorate; Norway's planned accession failed spectacularly

Preface

(Switzerland's accession plans were rather buried in silence), with Greenland's drifting away the Community lost half of its land area. As already indicated, the single currency proved to be as unstable as the financial system of some Member States in the noughties. In the wake of unforeseen divergence, monetary integration based on convergence was counteracted by disintegrative processes, just as the Single Asylum Policy, which had already been the subject of SIPE proceedings in Bucharest in 2016, today tends to be characterised by disagreement. Not only in this area, but now also in basic issues of economic policy and even essential tasks such as the implementation of fundamental rights or the guarantee of justice, the drifting apart of the Member States is accelerating, not to mention the drifting away of some non-Member States such as Turkey, which is probably only maintaining as a façade its wish to join.

In addition to the new challenges already outlined, several of which are the subject of this volume, there is now another that goes beyond the topic of the Hamburg Congress and extends far into international relations and resonates with everything that has been discussed: disintegration – that of the Union and that within the Union – has increasingly heteronomous causes today, which add to the autonomous ones. This includes an American president's strategic aim to weaken and divide the EU and to deprive it of its power to integrate. This gives a much stronger dynamic than before to attempts to disintegrate within the Union, which have always taken one form or another. It is therefore external and internal factors that make Europe's "*In varietate concordia*" ("United in diversity") appear increasingly fragile. Remember: it is precisely this motto that the EU has been committed to since 1957 in order to explain its "where from" and to determine its "where to". But in view of the crisis phenomena outlined above, the radiance of Europe's great political (unification) ideas, shaped in its constitutional texts and adapted worldwide, threatens to fade more and more. It is much easier to declare "united in diversity" the leitmotif of the integration process than to breathe life into it in daily political coexistence and endure the resulting tensions. It is an objective of the SIPE and those who contributed to the Hamburg conference and thus to the creation of this volume to sound out the chances that integration provides in view of opposing disintegrating forces.

This not only addresses those whose scholarly contributions can be found in this book, but also all institutions whose logistical, content-related and financial support could be built on: the *Europakolleg Hamburg* as a cooperation partner, whose interdisciplinary *Institute for European Integration* almost bears the conference theme in its name, and the *Bundeskanzler-Helmut-Schmidt-Stiftung*, which sees itself in its objectives as the legatee of a great European architect. We would also like to thank the *Zeit-Stiftung Ebelin and Gerd Bucerius* and, finally, a sponsor who does not want to be mentioned by name, but who is responsible

for ensuring that the linguistic diversity lived in the SIPE does not lead to a "lost in translation".

The editors

Jörn Axel Kämmerer

Markus Kotzur

Jacques Ziller

Avant-propos

« Le monde est mon champ », proclamait le légendaire armateur hambourgeois Albert Ballin, à la tête de la HAPAG, l'homme qui inventa la croisière. La SIPE n'a pas le moins du monde l'intention d'organiser des congrès mondiaux : son domaine est l'Europe. Sa taille est peut-être limitée, mais pour s'en tenir à la métaphore de l'agriculture, l'Europe peut être considérée comme une entreprise modèle, une coopérative économiquement et politiquement extraordinairement prospère et donc attractive. Quiconque veut y entrer doit en respecter les normes : l'acquis communautaire, mais surtout l'État de droit et la démocratie.

Le Comité exécutif de la SIPE et les organisateurs ont placé la conférence de Hambourg sous le thème général "Intégration et désintégration en Europe". Non pas que ce sujet soit totalement nouveau, mais les deux *topoi* marquent la zone de tension dans laquelle l'Europe se trouve et s'est toujours située. « L'Europe » au sens du titre de ces actes du congrès signifie non seulement l'Union européenne, mais aussi ses États membres, tous ceux qui veulent encore y adhérer et ceux qui veulent la quitter. Ce dernier phénomène est tout à fait nouveau, tout comme la véhémence des courants désintégratifs dans certains États membres – que l'on pense seulement aux tendances sécessionnistes en Catalogne ou en Écosse. Dans le cas de la Catalogne, le désir de participer à l'intégration européenne pourrait ralentir la désintégration espagnole dans la mesure où les acteurs se rendent compte que l'appartenance à l'UE de l'État existant n'est en aucun cas automatiquement transférée au nouvel État résultant de la sécession. En même temps, le risque de désintégration de l'État rend plus difficile pour le Royaume-Uni de se détacher de l'Union. Il est clair qu'il y a un prix à payer pour quitter l'UE. Ce volume cherche également à faire le point sur la crise financière et budgétaire qui a ébranlé l'Europe, que l'on venait de penser consolidée par le traité de Lisbonne, et donc sur l'illusion que les exigences budgétaires pouvaient assurer la cohérence économique nécessaire à la politique monétaire commune. Dans les rapports nationaux de cet ouvrage, l'on peut vérifier si la convalescence des États les plus touchés est à présent terminée et si les forces centripètes reprennent progressivement le dessus.

La vulnérabilité de l'Union face à la crise, dans l'opposition entre l'objectif d'intégration (« union sans cesse plus étroite des peuples de l'Europe ») et entre les efforts de désintégration politique n'est pas en soi nouvelle, mais elle semble avoir augmenté. Rappelons-nous : trois projets de traités ont finalement échoué au cours de l'histoire de l'Union, deux n'ont pu être lancés qu'avec difficulté. Pen-

Avant-propos

dant la « crise de la chaise vide », l'Union n'a pas toujours été calme; l'adhésion prévue de la Norvège a échoué de manière spectaculaire (les plans d'adhésion de la Suisse ont été plutôt enfouis dans le silence), la Communauté a perdu la moitié de sa superficie avec l'éloignement du Groenland. Comme indiqué précédemment, la monnaie unique s'est avérée aussi instable que le système financier de certains États membres après 2000. A la suite de divergences imprévues, l'intégration monétaire fondée sur la convergence a été contrecarrée par des processus désintégratifs, tout comme la politique d'asile commune, qui avait déjà fait l'objet des discussions de la SIPE à Bucarest en 2016, et qui tend aujourd'hui à être caractérisée par la désunion. Non seulement dans ce domaine, mais aussi sur des questions fondamentales de politique économique et même sur la mise en œuvre des droits fondamentaux ou la garantie de la justice, l'éloignement des États membres s'accélère, sans parler de celui de certains pays tiers comme la Turquie, qui ne maintient probablement qu'en apparence sa demande d'adhésion.

Outre les nouveaux défis déjà évoqués, dont plusieurs font l'objet de ces actes, il en est un autre qui dépasse le cadre du Congrès de Hambourg, qui s'étend loin dans les relations internationales et résonne avec tout ce qui a été discuté : la désintégration – celle de l'Union et celle dans l'Union – a aujourd'hui des causes toujours plus diverses et plus hétéronomes. Cela inclut l'objectif stratégique d'un président américain d'affaiblir et de diviser l'UE et de la priver de son pouvoir d'intégration. Cela donne une dynamique beaucoup plus forte qu'auparavant aux efforts de désintégration au sein de l'Union, qui ont toujours existé dans une forme ou une autre. Ce sont donc des facteurs externes et internes qui rendent l'Europe "unie dans la diversité" de plus en plus fragile. Qu'on se souvienne : « *In varietate concordia* », c'est précisément cette devise que l'UE a mis en avant depuis 1957 pour expliquer d'où elle vient et déterminer où elle va. Néanmoins, au vu des phénomènes de crise évoqués plus haut, le rayonnement des grandes idées politiques d'unification de l'Europe, façonnées dans ses textes constitutionnels et adoptées dans le monde entier, menace de pâlir de plus en plus. Il est beaucoup plus facile d'affirmer que « unie dans la diversité » est le leitmotiv du processus d'intégration que de vivre concrètement dans la coexistence politique quotidienne et de supporter les tensions qui en résultent. C'est une préoccupation de la SIPE et de ceux qui ont contribué au congrès de Hambourg et donc à la rédaction de ce volume de sonder les chances de l'intégration en vue de s'opposer aux forces en désintégration.

Nous remercions non seulement ceux dont les contributions scientifiques figurent dans cet ouvrage, mais aussi toutes les institutions dont le soutien logistique, financier et de fond nous a soutenus : le *Europakolleg Hamburg* en tant que partenaire de coopération, dont l'*Institute for European Integration*, interdisciplinaire, porte presque le thème du congrès dans son nom, et la *Bundeskanzler-*

Helmut-Schmidt-Stiftung, qui se considère dans ses objectifs comme l'héritier de ce grand architecte de l'Europe. Nous remercions également la *Zeit-Stiftung Ebelin und Gerd Bucerius* et, enfin, un mécène qui ne veut pas être nommé, mais qui a la responsabilité de veiller à ce que la diversité linguistique vécue à la SIPE ne conduise pas à un "lost in translation".

Les directeurs de la rédaction

Jörn Axel Kämmerer

Markus Kotzur

Jacques Ziller

Inhaltsverzeichnis - Table of Content - Table des Matières

| | |
|--|----|
| <i>Dinner Speech</i> beim Abendempfang von SIPE am 20. Juli 2018 in Hamburg <i>Friedrich-Joachim Mehmel</i> | 21 |
| Grußworte Welcome Addresses Allocutions de bienvenue | 27 |
| Die integrative Kraft des Rechts in Europa <i>Tilman Reppen</i> | 29 |
| Welcome Address Integration and Disintegration in Europe – A View from Inside and Outside <i>Clifford Larsen</i> | 35 |
| Grußwort: Wissenschaft hat eine Bringschuld <i>Stefan Herms</i> | 39 |
| Atelier junger Wissenschaftler Workshop of Junior Scholars Atelier des jeunes chercheurs | 41 |
| Integration durch Soft Law – eine rechtsstaatliche Herausforderung <i>Sebastian Scholz</i> | 43 |
| <i>Quocum procedis</i> , EU? Bestandsaufnahme und Gedanken zur „Verstärkten Zusammenarbeit“ <i>Dimitrios Parashu</i> | 61 |
| Integration/Disintegration: Schengen, Dublin and the Future of the EU Territoriality <i>Andrea Romano</i> | 71 |

Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|-----|
| Human Rights as a Motor of European Integration <i>Jernej Letnar Čerňič</i> | 87 |
| Allgemeine Fragen der (Des-)Integration General Aspects of (Dis-)Integration Aspects généraux de la (dés-)intégration | 107 |
| Spaltungen in der EU-Gerichtsbarkeit und wie sie überwunden werden können <i>Daria de Pretis</i> | 109 |
| The Relevance of Subsidiarity to European Integration <i>Francisco Balaguer Callejón</i> | 137 |
| La portée intégrative du système juridictionnel de l'Union européenne sous le prisme des obligations incombant aux Etats membres <i>Eleftheria Neframi</i> | 157 |
| Mitgliedschaft und Integration Membership and Integration Appartenance et intégration | 175 |
| “La Suisse en Europe – une désintégration équilibrée?” <i>Roland Bieber</i> | 177 |
| 'Shock Therapy' – Austerity – 'Populism' – Brexit: How to (not) jeopardize the cohesion of the EU <i>Christian Heitsch</i> | 197 |
| Disintegration of Legal Systems and Jurisprudence on Shared Matters Brexit: A case study in complexity <i>Ian Forrester</i> | 225 |
| Die Türkei und Europa: Zwischen Integration und Desintegration <i>Ece Göztepe</i> | 243 |

| | |
|---|-----|
| Integration und Fragmentierung | |
| Integration and Fragmentation | |
| Intégration et fragmentation | 253 |
| The Populist Drift of the Catalan Pro-independence Movement <i>Argelia Queralt Jiménez</i> | 255 |
| Lage und Aussichten der griechischen Wirtschaft. <i>Panos Kazakos</i> | 281 |
| The Judicial Control of the Portuguese Austerity Measures during the Crisis from a Multilevel Perspective <i>Ana Maria Guerra Martins</i> | 299 |
| Disintegration and the EU Migration Crisis? – legal divergences, current legal challenges and those lying ahead <i>Jenő Czuczai</i> | 327 |
| Stabilität durch differenzierte Integration? <i>Ann-Katrin Kaufhold</i> | 355 |
| Schlussbemerkungen <i>Markus Kotzur</i> | 375 |
| Epilog | |
| Epilogue | |
| Épilogue | 381 |
| Beginn der SIPE und Zustand der EU <i>Christian Starck</i> | 383 |

