

Differenzierung im Verfassungsentwurf – auf dem Weg zu einer neuen Integrationslogik

Janis A. Emmanouilidis

Diese Analyse ist Bestandteil der CD-ROM „Claus Giering (Hrsg.): Der EU-Reformkonvent – Analyse und Dokumentation. Gütersloh/München 2003“ (ISBN 3-89204-747-2). Die CD-ROM ist im Rahmen des Projekts „Systemwandel in Europa“, das gemeinsam von der Bertelsmann Stiftung, Gütersloh und dem Centrum für angewandte Politikforschung (C•A•P), München, durchgeführt wird, entstanden.

Die Seitenzahlen dieses Beitrags entsprechen den Angaben in der Gesamtanalyse.

Differenzierung im Verfassungsentwurf – Auf dem Weg zu einer neuen Integrationslogik

Janis A. Emmanouilidis

Ergebnisse:

- Die Bestimmungen zur verstärkten Zusammenarbeit wurden an zwei Stellen des Europäischen Verfassungsentwurfs (EVE) gebündelt und von einer Vielzahl redundanter und überflüssiger Formulierungen befreit (Art. I-43 EVE; Art. III-322-329 EVE).
- Die politikfeldspezifischen Sonderregelungen im Bereich Inneres und Justiz sowie in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik wurden gestrichen.
- Darüber hinaus beinhaltet der Entwurf gesonderte Formen der flexiblen Zusammenarbeit für die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (Art. III-210-214 EVE).

Bewertung:

- Der Verfassungsentwurf befreit das Instrument der verstärkten Zusammenarbeit von einige Fesseln des Nizza-Vertrags und setzt klare Vorgaben für eine Umsetzung in der Praxis.
- Im Bereich der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik erschließen sich mit den Instrumenten der *strukturierten* und der *engeren Zusammenarbeit* neue Möglichkeiten flexibler Integration, die den Weg in Richtung einer Verteidigungsunion ebnen können.

Schlüsseldokumente:

- Arbeitspapier des Konventssekretariats zur verstärkten Zusammenarbeit, das die bisherigen Mechanismen dargelegt und erste Artikelentwürfe vorstellt (CONV 723/03)
- Abschlußbericht der Arbeitsgruppe Verteidigung (CONV 461/02)

Die differenzierte Integration war keines der großen Themen im Konvent. Gelangte das Prinzip der Flexibilität nach den europapolitischen Grundsatzreden von Joschka Fischer, Jacques Chirac oder Jacques Delors während der Nizza-Reform noch in die öffentliche Wahrnehmung, so herrschte im Umfeld des Konvents kaum Aufregung über dieses Problematik. Die engagiertesten politischen Verfechter der differenzierten Integration hielten sich vornehm zurück, um die Arbeit des Konvents nicht unnötig zu belasten. Die Kritiker dagegen waren zufrieden, dass die Hochkonjunktur von Gravitationszentren, Pionier- oder Avantgarde-Gruppen vorläufig ein Ende gefunden hatte.

Doch unter dem Eindruck des Irak-Kriegs rückte das Thema erneut in die öffentliche Aufmerksamkeit. Der Vierer-Gipfel Belgiens, Deutschlands, Frankreichs und Luxemburgs Ende April 2003 zur Vertiefung der verteidigungspolitischen Zusammenarbeit außerhalb des vertraglichen Rahmens der Europäischen Union (EU) erregte die Gemüter. Kritiker sprachen von der Gefahr einer nachhaltigen Spaltung der EU. Befürworter sahen darin einen wichtigen Impuls zur Stärkung europäischer Handlungsfähigkeit, zu dem es innerhalb des

Vertragsrahmens keine Alternative gäbe (vgl. „Die Verteidigungsunion wagen“; www.cap.uni-muenchen.de/aktuell/positionen/2003_04_evu.htm).

Wie auch immer der Vierer-Gipfel bewertet wird, er ist ein eindrucksvoller Beleg dafür, dass das Prinzip der differenzierten Integration für die Zukunft der EU von entscheidender Bedeutung sein wird. Ohne solche Konzepte ist die Parallelität von Erweiterung und Vertiefung der Union nicht mehr denkbar. Nachdem bereits in der Vergangenheit wichtige Integrationsschritte nur von einer begrenzten Zahl an Mitgliedstaaten umgesetzt wurden (Schengen, Sozialpolitik, WWU), wird die Bedeutung von Flexibilität in einer EU der 25 und mehr Mitgliedstaaten weiter zunehmen und die alte Integrationslogik der klassischen Methode Monnet zunehmend ablösen (vgl. Franco Algeri, Janis A. Emmanouilidis, Roman Maruhn: Europas Zukunft – Fünf EU-Szenarien; <http://www.cap.uni-muenchen.de/publikationen/cap/szenarien.htm>). Die zentralen Fragen lauten aber, ob erstens die Zusammenarbeit innerhalb oder außerhalb des verfassungsrechtlichen Rahmens stattfinden wird und ob zweitens die Kooperation einer Gruppe von EU-Staaten integrationspolitischen Schaden anrichtet oder Fortschritte erst ermöglicht.

Von besonderem Interesse sind vor allem der Verlauf der Konventsberatungen, die Reform des Instruments der verstärkten Zusammenarbeit, die Möglichkeiten der Flexibilität in der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik, die rechtlichen Grundlagen mit Blick auf eine Kooperation außerhalb des Verfassungsrahmens sowie die mögliche Einbindung von Nicht-EU-Mitgliedstaaten.

Verlauf der Konventsberatungen

Nachdem sich keine der annähernd 60 Fragen in der Erklärung von Laeken (Dezember 2001) dem Themenkomplex der differenzierten Integration gewidmet hatte, wurde auch im Konvent keine spezielle Arbeitsgruppe dazu ins Leben gerufen. Diskutiert wurden mögliche Mechanismen der flexiblen Zusammenarbeit vornehmlich in der Arbeitsgruppe Verteidigung (siehe Abschlußbericht der Arbeitsgruppe Verteidigung, CONV 461/02). Das zentrale Konventsdokument über das Instrument der verstärkten Zusammenarbeit, das die bisherigen Mechanismen des Nizza-Vertrags detailliert dargelegt und erste Artikelentwürfe vorgestellt und kommentiert hat, wurde erst Mitte Mai 2003 vom Konventssekretariat erarbeitet und den Konventsmitgliedern übermittelt (CONV 723/03).

Im Plenum diskutiert wurden die Entwürfe in einer der letzten Sitzungen am 30./31. Mai 2003 (siehe Bericht über diese Plenartagung, CONV 783/03). Konkrete Änderungsvorschläge zu den Artikelentwürfen kamen vor allem von den Konventsmitgliedern Andrew Duff (GB), Joschka Fischer (D), Dick Roche (Irland), Dominique de Villepin (F), Danuta Hübner (PL), Peter Hain (GB), Lena Hjelm-Wallen (Schweden) sowie von einer Gruppe von Abgeordneten der EVP (Übersicht über die Änderungsvorschläge: CONV 791/03; CONV 821/03, S. 122-123 und S. 164-168). Diese Änderungswünsche fanden noch in der letzten Phase der Konventsberatungen ihren Niederschlag, als in den finalen Verfassungsentwürfen des Konvents Artikel verändert, ergänzt bzw. gestrichen wurden.

Die Reform der verstärkten Zusammenarbeit

Obgleich prominente Mitglieder des Konvents den Sinn des Instruments grundsätzlich in Frage gestellt haben (siehe Andrew Duff, „Do we really need enhanced cooperation?“, CONV 759/03), wurde die in Amsterdam eingeführte und in Nizza überarbeitete Methode der verstärkten Zusammenarbeit durch den Verfassungsentwurf des Konvents reformiert und weiterentwickelt.

Bündelung der rechtlichen Bestimmungen

Die Bestimmungen zur verstärkten Zusammenarbeit wurden an zwei Stellen des Europäischen Verfassungsentwurfs (EVE) gebündelt und von einer Vielzahl redundanter und überflüssiger Formulierungen befreit. Aus 16 Artikeln mit 23 Absätzen an vier Stellen des Nizza-Vertrags wurden 8 Artikel mit 15 Absätzen an zwei Stellen des Konventsentwurfs (Teil I: Art. I-43 EVE; Teil III: Titel VI: verstärkte Zusammenarbeit, Art. III-322 bis 329 EVE). Der Transparenz und Übersichtlichkeit kommt außerdem zugute, dass politikfeldspezifische Sonderregelungen zur verstärkten Zusammenarbeit im Bereich Inneres und Justiz oder in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) gestrichen wurden.

Reduktion der restriktiven Regeln

Ein zentrales Defizit der bestehenden Verträge liegt in der Vielzahl restriktiver Bestimmungen bei der Anwendung der verstärkten Zusammenarbeit. Obgleich der Konventsentwurf eine Reihe von Voraussetzungen formuliert, wurde das enge Korsett der geltenden Verträge gelockert, indem eine Reihe von Beschränkungen verändert bzw. gänzlich gestrichen wurden. Auch künftig darf eine verstärkte Zusammenarbeit nur als „letztes Mittel“ eingeleitet werden, wenn ein bestimmtes Ziel nicht von allen Mitgliedstaaten innerhalb eines „vertretbaren Zeitraums“ verwirklicht werden kann (Art. I-43.2 EVE). Zudem sieht der Verfassungsentwurf weiterhin vor, dass eine Zusammenarbeit weder den Binnenmarkt, den wirtschaftlichen Zusammenhalt oder den Handel behindern noch zu Verzerrungen des Wettbewerbs führen darf (Art. III-322 EVE).

Von besonderem Gewicht ist, dass eine der bedeutendsten Einschränkungen des Nizza-Vertrags, wonach eine verstärkte Zusammenarbeit nur für bereits im Vertrag verankerte Politikbereiche angewendet werden darf, relativiert wurde. Die Währungsunion, das Sozialprotokoll oder die Schengener Abkommen hätten demnach nicht auf der Grundlage einer verstärkten Zusammenarbeit realisiert werden können (siehe Giering/Janning 2001, S. 152). Künftig soll gelten, dass Mitgliedstaaten eine verstärkte Zusammenarbeit im Rahmen der „nicht ausschließlichen Zuständigkeiten“ der Union begründen dürfen (Art. I-43.1 EVE). Der Entwurf benennt als ausschließliche Zuständigkeiten der EU die Währungspolitik, die gemeinsame Handelspolitik, die Zollunion sowie die Erhaltung der biologischen Meeresschätze im Rahmen der gemeinsamen Fischereipolitik (Art. I-12.1 EVE). In diesen Bereichen ist eine verstärkte Zusammenarbeit somit nicht möglich. In allen anderen Feldern steht der Verfassungsentwurf der Einleitung einer verstärkten Zusammenarbeit nicht entgegen.

Gestrichen wurde auch die Bestimmung des Nizza-Vertrags, wonach sich eine verstärkte Zusammenarbeit im Bereich der GASP lediglich auf die Durchführung einer gemeinsamen Aktion oder die Umsetzung eines gemeinsamen Standpunkts beziehen darf (Art. 27b EUV).

Die verstärkte Zusammenarbeit gilt nunmehr uneingeschränkt auch im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik.

Unbegründete Mindestanzahl

Laut Konventsentwurf müssen an einer verstärkten Zusammenarbeit mindestens ein Drittel der Mitgliedstaaten beteiligt sein (Art. I-43.2 EVE). In einer Union, die sich in absehbarer Zeit voraussichtlich auf 27 und mehr Mitgliedstaaten erweitern wird, müssen somit mindestens neun Mitgliedstaaten an einer verstärkten Zusammenarbeit teilnehmen. Damit überschreitet der Konventsentwurf die im Nizza-Vertrag festgelegte Zahl von acht Staaten. Diejenigen im Konvent, die eine substantielle Reduktion der Mindestzahl gefordert hatten, konnten sich nicht durchsetzen. Diese minimale Erhöhung wird im Vergleich zur bisherigen Regelung keine gravierenden negativen Auswirkungen haben. Zu bemängeln ist jedoch grundsätzlich, dass es keine funktionale Begründung für die Festlegung einer Mindestanzahl gibt. Jedes Vorhaben, das den in der Verfassung festgelegten hohen Hürden gerecht wird, könnte auch mit einer geringeren Zahl von Mitgliedstaaten umgesetzt werden, ohne die Kohärenz des gemeinsamen Integrationsstandes zu gefährden (siehe Giering/Janning 2001, S. 151-152).

Reduktion, aber keine Vereinheitlichung des Antragsverfahrens

Im Gegensatz zur geltenden Vertragslage, die je nach Pfeiler unterschiedliche Verfahren bei der Formulierung eines Vorschlags vorsieht, reduziert der Konventsentwurf die Heterogenität der Antragsverfahren und spezifiziert die Voraussetzungen für die Teilnahme an einer verstärkten Zusammenarbeit. Für alle Politikbereiche mit Ausnahme der GASP gilt in Zukunft der Grundsatz, dass die Mitgliedstaaten, die eine verstärkte Zusammenarbeit begründen wollen, einen entsprechenden Antrag, in dem der Anwendungsbereich und die Ziele der Zusammenarbeit klar dargelegt werden sollen, an die Kommission richten müssen (Art. III-325.1 EVE). Nachdem diese den Antrag geprüft hat, steht der Kommission das alleinige Recht zu, dem Rat einen Vorschlag zur Etablierung einer verstärkten Zusammenarbeit zu unterbreiten. Legt die Kommission keinen Vorschlag vor, so teilt sie den betroffenen Staaten die Gründe hierfür mit. Der Antrag ist in diesem Falle fehlgeschlagen.

Im Bereich der GASP richten die an einer verstärkten Zusammenarbeit interessierten Mitgliedstaaten ihren Antrag direkt an den Ministerrat (Art. III-325.2 EVE). Zu kritisieren ist in diesem Zusammenhang, dass das Antragsverfahren im Bereich der GASP keine unabhängige Instanz vorsieht, die dem Rat einen Vorschlag zur Ermächtigung einer verstärkten Zusammenarbeit vorlegt. Im konkreten Fall hätte der Europäische Außenminister mit diesem Recht ausgestattet werden können.

Positiv zu bewerten ist, dass der Ermächtigungsvorschlag in allen Fällen mit Ausnahme der GASP künftig vom Europäischen Parlament (EP) gebilligt werden soll (Art. III-325.1 EVE). Diese Regelung geht über die geltende Rechtsgrundlage hinaus, die eine Zustimmung des EP nur in den Fällen vorsieht, in denen das Parlament das Mitentscheidungsrecht genießt (Art. 11.2 EUV). Nicht nachvollziehbar ist jedoch, warum im Bereich der GASP der Antrag zur Etablierung einer verstärkten Zusammenarbeit dem Europaparlament lediglich zur Unterrichtung vorgelegt wird (Art. III-325.2 EVE). Auch in diesen Fällen sollte das EP zumindest konsultiert werden. Zu beanstanden ist auch, dass der Konventsentscheidungsprozess im Falle einer negativen Entscheidung der Kommission nicht vorsieht, dass der Rat diese

Entscheidung überstimmen kann. Da es nicht auszuschließen ist, dass die Kommission den Antrag einer Staatengruppe zu Unrecht ablehnt, sollte es dem Rat möglich sein, eine ablehnende Haltung der Kommission zu korrigieren.

Fortschritte im Ermächtungsverfahren

Laut Verfassungsentwurf erteilt der Rat die Ermächtigung zur Einleitung einer verstärkten Zusammenarbeit mit qualifizierter Mehrheit (Art. III-325.1 und Art. III-325.2 EVE). Es ist ein Fortschritt, dass die im Vertrag von Nizza vorgesehene Regelung, wonach ein Mitglied des Rates verlangen kann, dass der Europäische Rat mit der Frage befasst wird und erst danach der Rat mit Mehrheit entscheidet (Art. 11.2 EUV), im Konventsentwurf ersatzlos gestrichen wurde. Besonders hervorzuheben ist darüber hinaus, dass der Konventsentwurf den Mitgliedstaaten auch im Bereich der GASP nicht länger das Recht einräumt, den Beginn einer verstärkten Zusammenarbeit bei entgegenstehendem nationalen Interesse zu blockieren (Art. 27c i.V.m. Art. 23.2 EUV).

Konditionalisierung des Prinzips der Offenheit

Laut Verfassungsentwurf steht eine verstärkte Zusammenarbeit bei ihrer Begründung und zu jedem anderen Zeitpunkt allen Mitgliedstaaten offen (Art. I-43.1 EVE; Art. III-324.1 EVE). Über die bisherige Regelung hinaus eröffnet der Konventsentwurf nun die Möglichkeit, im Ermächtigungsbeschluss bestimmte Beteiligungsvoraussetzungen festzulegen. Im Ergebnis rückt der Konventsentwurf somit zurecht vom Prinzip der „bedingungslosen Offenheit“ ab (siehe Philippart 2003, S. 21). Künftig ist also nicht lediglich der politische Wille entscheidend, sondern auch die Fähigkeit der an einer verstärkten Zusammenarbeit interessierten Mitgliedstaaten, bestimmte Voraussetzungen zu erfüllen und die hierfür nötigen Ressourcen aufzubringen. Im Ergebnis stärkt die Festlegung von Beteiligungsvoraussetzungen das Instrument der verstärkten Zusammenarbeit, da sich eine Kooperation im kleineren Kreis nicht länger zwingend am schwächsten Glied orientieren muss.

Effizientere Verfahren innerhalb einer verstärkten Zusammenarbeit

Bei der Umsetzung einer verstärkten Zusammenarbeit können die teilnehmenden Staaten die Organe der Union unter Anwendung der einschlägigen Verfassungsbestimmungen in Anspruch nehmen (Art. I-43.1 EVE). Innerhalb einer verstärkten Zusammenarbeit gelten somit grundsätzlich die gleichen institutionellen Strukturen, Verfahren und Instrumente, wie sie die Verfassung für den jeweiligen Politikbereich allgemein festgelegt hat. Bei der Implementierung einer verstärkten Zusammenarbeit bliebe also ein Vetorecht in den Bereichen bestehen, in denen die Verfassung die Einstimmigkeit generell vorschreibt. Im Ergebnis ist diese Konstruktion inkonsistent, denn die Grundsatzentscheidung kann mit qualifizierter Mehrheit getroffen werden, die Durchführungsbeschlüsse unterliegen jedoch weiterhin einem Veto (siehe Giering/Janning 2001, S. 150).

Der Konventsentwurf geht nun mit Blick auf die Einführung effizienterer Verfahren innerhalb einer verstärkten Zusammenarbeit einen bedeutenden Schritt voran. So kann der Ministerrat auf der Grundlage eines Artikels, der erst kurz vor Ende der Konventsberatungen eingefügt wurde (Art. III-328 EVE), einstimmig beschließen, dass abweichend von der für

den Politikbereich geltenden Regelung innerhalb einer verstärkten Zusammenarbeit mit qualifizierter Mehrheit abgestimmt werden kann. Die Einstimmigkeit im Ministerrat bezieht sich dabei lediglich auf die an einer verstärkten Zusammenarbeit teilnehmenden Mitgliedstaaten.

Über diese wichtige Neuerung hinaus sieht der Konventsentwurf jedoch nicht vor, dass zwischen den Mitgliedstaaten unterschieden wird, die sich einer verstärkten Zusammenarbeit anschließen möchten, aber noch nicht die entsprechenden Voraussetzungen erfüllen („pre-ins“), und den EU-Staaten, die grundsätzlich kein Interesse daran haben, sich einer bestimmten verstärkten Zusammenarbeit anzuschließen („outs“). In der Konsequenz ist eine entsprechende Anpassung der Institutionen und Verfahren, die eine stärkere Einbindung der „pre-ins“ vorsieht, nicht möglich.

Ungereimtheiten im Finanzierungssystem

Der Konventsentwurf übernimmt die geltenden Finanzierungsregeln für eine verstärkte Zusammenarbeit. Demzufolge sollen die sich aus der Durchführung einer verstärkten Zusammenarbeit ergebenden Ausgaben mit Ausnahme der Verwaltungskosten von den beteiligten Staaten finanziert werden, sofern der Rat nach Anhörung des EP nicht einstimmig etwas Anderes beschließt (Art. III-327 EVE). Die Übernahme dieser Regelung folgt nicht der Logik der verstärkten Zusammenarbeit (siehe auch Phillipart 2003, S. 27-28). Laut Verfassung ist eine verstärkte Zusammenarbeit darauf ausgerichtet, die Verwirklichung der Ziele der Union zu fördern, ihre Interessen zu schützen und den Integrationsprozess zu stärken (Art. I-43.1 EVE). Unter diesen Umständen stellt sich die Frage, warum lediglich die teilnehmenden Staaten die operativen Kosten tragen sollen. Vielmehr sollte der Rat mit Mehrheit beschließen können, dass die operativen Kosten einer verstärkten Zusammenarbeit vom Unionsbudget kofinanziert werden.

Flexibilität in der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik

Erst nach einer Änderung des Verfassungsentwurfs in letzter Sekunde gilt das Instrument der verstärkten Zusammenarbeit auch für die Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP). Dazu ist eine Streichung von Art. III-318 EVE des Entwurfs vom 9. Juli 2003 (CONV 836/03) im Vergleich zu CONV 847/03 erfolgt. Darüber hinaus beinhaltet der Konventsentwurf gesonderte Formen der flexiblen Zusammenarbeit für diesen Bereich. Hierzu gehören vor allem die *strukturierte* und die *engere Zusammenarbeit*, die Übertragung einer *EU-Mission* an eine Gruppe von Mitgliedstaaten sowie die *Zusammenarbeit im Rahmen des neuen Rüstungsamts*.

Strukturierte Zusammenarbeit

Der Verfassungsentwurf sieht vor, dass diejenigen Mitgliedstaaten, die „anspruchsvollere Kriterien“ in Bezug auf ihre militärischen Fähigkeiten erfüllen und die im Hinblick auf Missionen mit „höchsten Anforderungen untereinander festere Verpflichtungen eingegangen sind“, eine strukturierte Zusammenarbeit im Rahmen der Union begründen (Art. I-40.6 EVE). In einem der Verfassung beigelegten Protokoll sollen die Mitgliedstaaten, die diese Kriterien erfüllen, aufgelistet und die von diesen Mitgliedstaaten festgelegten Kriterien und Zusagen

hinsichtlich der militärischen Fähigkeiten benannt werden (Art. III-213.1 EVE, siehe hierzu auch den Entwurf des Präsidiums zu den Artikeln bezüglich des außenpolitischen Handelns der EU, CONV 685/03, Kommentar auf S. 46).

Bis zur letzten Sitzung des Konvents waren die Bestimmungen zur strukturierten Zusammenarbeit nur vage formuliert. Mit Ausnahme einer Spezifizierung der Abstimmungsregeln und des Verfahrens für einen späteren Beitritt zu einer strukturierten Zusammenarbeit wurden keine weiteren Details festgeschrieben. Doch in den finalen Fassungen des Verfassungsentwurfs wurde letztlich über diese Sonderbestimmungen hinaus festgelegt, dass die Regeln der verstärkten Zusammenarbeit auch für die strukturierte Zusammenarbeit gelten (Art. III-213.5 EVE). Diese Entscheidung schränkt einerseits die Handlungsfreiheit im Rahmen der strukturierten Zusammenarbeit ein. Andererseits werden dadurch gewisse Unklarheiten und damit potenzielle divergierende Interpretationsmuster mit Blick auf die Umsetzung einer strukturierten Zusammenarbeit frühzeitig aus dem Weg geräumt.

Definiert werden müssen die „anspruchsvollen Kriterien“ im Hinblick auf die militärischen Fähigkeiten noch – so sieht es der Entwurf vor – von den Mitgliedstaaten selbst. Stattdessen hätte der Verfassungsentwurf in diesem Punkt festschreiben sollen, dass der Europäische Außenminister damit beauftragt wird, als unabhängige Instanz den Entwurf eines Kriterienkatalogs vorzulegen und die Erfüllung der Kriterien zu bewerten.

Als Fazit lässt sich festhalten, dass die strukturierte Zusammenarbeit im Idealfall zur Herausbildung einer Gruppe von Staaten führen könnte, die sowohl über die Fähigkeiten als auch den politischen Willen verfügt, Missionen im Namen der EU auf der Grundlage flexibler Verfahren und Mechanismen auszuführen (Art. III-213.4 EVE). Im schlimmsten Fall könnte die strukturierte Zusammenarbeit jedoch einen Keil zwischen die Mitgliedstaaten treiben oder zur Zementierung zwischenstaatlicher Strukturen auf Kosten supranationaler Institutionen und Verfahren führen.

Engere Zusammenarbeit

Neben der strukturierten Zusammenarbeit sieht der Konventsentwurf auch eine so genannte *engere Zusammenarbeit* im Bereich der gegenseitigen Verteidigung vor. Im Falle eines bewaffneten Angriffs auf das Hoheitsgebiet eines beteiligten Staates verpflichten sich die Partnerstaaten, alle in ihrer Macht stehende militärische und sonstige Hilfe und Unterstützung zu leisten (Art. I-40.7 EVE; Art. III-214 EVE). Die an einer engeren Zusammenarbeit beteiligten Staaten sollen in einer Erklärung zur Verfassung aufgelistet werden, wobei jedem Mitgliedstaat die Teilnahme explizit offen steht (Art. III-214.1 EVE). Will sich ein Mitgliedstaat zu einem späteren Zeitpunkt anschließen, so setzt er den Europäischen Rat in Kenntnis und unterzeichnet die der Verfassung beigefügte Erklärung (Art. III-214.1 EVE).

Über die im Konventsentwurf verankerte Solidaritätsklausel zur gegenseitigen Unterstützung im Falle von Terroranschlägen und Katastrophen (Art. I-42 EVE; Art. III-231 EVE) hinaus sieht die engere Zusammenarbeit somit eine Beistandsverpflichtung ähnlich der des Artikel V WEU-Vertrag vor. Da nicht alle EU-Mitgliedstaaten zum gegenwärtigen Zeitpunkt bereit sind, eine gegenseitige militärische Beistandspflicht zu erklären, ist die Zusammenarbeit einer Gruppe von EU-Mitgliedstaaten ein bedeutender Schritt in Richtung einer gemeinsamen Verteidigung. Über die besondere politische Symbolik hinaus ermöglicht die engere Zusammenarbeit den beteiligten Mitgliedstaaten im Falle eines bewaffneten

Angriffs, die Gremien der Union – Politisches und Sicherheitspolitisches Komitee, Militärausschuss etc. – in Anspruch zu nehmen (siehe auch CONV 685/03, S. 47 und CONV 461/02, S. 19 und 21).

Missionen im Namen der EU

Ein weiteres Maß an Differenzierung bietet der Verfassungsentwurf dadurch, dass künftig eine Gruppe von Mitgliedstaaten – deren Mindestanzahl zurecht nicht näher spezifiziert wurde – mit der Durchführung einer EU-Mission beauftragt werden kann (Art. I-40.5 EVE). Dabei muss es sich laut Konventsentwurf um Mitgliedstaaten handeln, die über die „erforderlichen Fähigkeiten“ verfügen. Die im Namen der EU ausgeführten Missionen können folgender Art sein: Abrüstungsmaßnahmen, Rettungseinsätze, Konfliktverhütung, Frieden erhaltende und Frieden schaffende Aufgaben und Operationen zur Stabilisierung der Lage nach Konflikten (Art. III-210.1 EVE).

Die Beschlüsse, in denen das Ziel und der Umfang sowie die Durchführungsbestimmungen der Mission festgelegt werden (Art. III-210.2 EVE), sollen einstimmig im Rat beschlossen werden. Nach Einleitung der Mission nehmen jedoch lediglich die an der Durchführung beteiligten Mitgliedstaaten an den Implementierungsberatungen teil (siehe auch CONV 685/03 S. 44). Ein wesentlicher Vorteil dieser Regelung besteht darin, dass den mandatierten Mitgliedstaaten eine gewisse Autonomie bei der Umsetzung der gesetzten Ziele gewährt werden kann (siehe auch Schlussbericht der Arbeitsgruppe VIII Verteidigung, CONV 461/02, S. 18-19). Im Gegenzug verpflichten sich die mit der Mission beauftragten Mitgliedstaaten, ihre EU-Partner regelmäßig über den Verlauf der Operationen zu informieren und den Rat sofort damit zu befassen, wenn sich im Zuge der Durchführung der Mission neue, weit reichende Konsequenzen ergeben oder das vom Rat festgelegte Ziel der Mission, ihr Umfang und ihre Modalitäten geändert werden müssen (Art. III-211.2 EVE).

Zusammenarbeit im Rüstungsamt

Im sicherheits- und verteidigungspolitischen Bereich bietet der Verfassungsentwurf eine weitere Möglichkeit, die Zusammenarbeit bestimmter Mitgliedstaaten innerhalb des EU-Rahmens zu organisieren. Im neu zu schaffenden *Europäischen Amt für Rüstung, Forschung und militärische Fähigkeiten* können spezifische Gruppen von Mitgliedstaaten gebildet werden (Art. III-212.2 EVE). Damit bietet sich eine neue Plattform vor allem für die Koordinierung multilateraler Programme auf dem Gebiet der Verteidigungstechnologie sowie der Planung und Koordination von Forschungsaktivitäten.

Kooperation außerhalb der Verträge

Bereits die geltenden Verträge sehen vor, dass eine Gruppe von Mitgliedstaaten auch außerhalb des EU-Rahmens kooperieren kann. So stehen die Verträge weder dem Bestehen und der Durchführung der regionalen Zusammenschlüsse zwischen den Beneluxstaaten (Art. 306 EGV) noch einer engeren Zusammenarbeit zwischen zwei oder mehr Mitgliedstaaten im bilateralen Rahmen oder im Rahmen von WEU und NATO entgegen (Art. 17.4 EUV). Das Beispiel der Schengen-Kooperation hat gezeigt, dass auch die Kooperation außerhalb des Vertragsrahmens unter bestimmten Umständen die Integrationsentwicklung fördern kann.

Auch wenn es sich dabei nur um die zweitbeste Differenzierungsalternative handelt, sollte die Verfassung diese Form der außervertraglichen Zusammenarbeit prinzipiell anerkennen und einen entsprechenden Artikel aufnehmen. So schlägt das Penelope-Dokument der Kommission eine allgemeine Klausel vor, wonach jene Mitgliedstaaten, die gewisse Ziele anstreben, die nicht im Rahmen der Verfassung zu verwirklichen sind, eine engere Zusammenarbeit aufnehmen können (Europäische Kommission: Feasibility Study – Contribution to a Preliminary Draft Constitution of the European Union, vom 4. Dezember 2002, S. XIV-XV; http://europa.eu.int/futurum/comm/documents/penelope_de.htm). Im Verfassungsentwurf des Konvents findet sich jedoch kein ausdrücklicher Passus, der die Zusammenarbeit außerhalb der Verträge regelt und explizit darauf hinweist, dass die kooperierenden Staaten die Bestimmungen der Verfassung achten und ihre Unionspartner regelmäßig über die Entwicklung ihrer Zusammenarbeit informieren müssen.

Einbindung von Nicht-EU-Staaten

Der Verfassungsentwurf sieht keine vorzeitige Einbindung von Nicht-EU-Staaten auf der Grundlage rechtlicher Instrumente der differenzierten Integration vor. Es ist nicht explizit vorgesehen, das Prinzip der Differenzierung dazu zu nutzen, um Drittstaaten und Beitrittskandidaten, die auf absehbare Zeit keine Vollmitgliedschaft anstreben oder aus politischen bzw. ökonomischen Gründen nicht erreichen können, durch verstärkte Partizipationsmöglichkeiten an bestimmten Unionspolitiken vorab zu beteiligen.

Fazit

Obgleich der Konvent in seinem Verfassungsentwurf ein vielschichtiges und kompliziertes Ergebnis erarbeitet hat, befreit er das Instrument der verstärkten Zusammenarbeit von einigen Fesseln des Nizza-Vertrags und setzt klarere Vorgaben für eine Umsetzung in der Praxis. Der in Amsterdam und Nizza definierte zentrale Grundansatz der verstärkten Zusammenarbeit bleibt jedoch weiterhin bestehen: Die verstärkte Zusammenarbeit ist als allgemeine Methode nach bestimmten Prinzipien mit klar benannten Voraussetzungen und Einschränkungen formuliert und nicht von vorneherein auf bestimmte, vorab definierte Aufgaben oder Politikbereiche zugeschnitten (siehe Giering/Janning 2001, S. 148).

Auch nach einer Reform entlang des Entwurfs des Verfassungskonvents ist das Instrument besonders nützlich als Druckmittel zur Auflösung von Blockaden einzelner Mitgliedstaaten in den Bereichen, die auch künftig im Ministerrat nicht mit Mehrheit entschieden werden. Die Bedeutung der verstärkten Zusammenarbeit bei der Überwindung bereichsspezifischer Blockaden wird demzufolge stark davon abhängen, in wie vielen und in welchen Bereichen die künftige Verfassung auch nach Abschluss der Regierungskonferenz die Einstimmigkeit im Rat vorsieht.

Ob sich das Instrument dafür eignen wird, ein Gravitationszentrum (Joschka Fischer), eine Pioniergruppe (Jacques Chirac) oder eine Avantgarde (Jacques Delors) neuer Integrationsqualität zu bilden, lässt sich nicht abschließend klären. Vieles wird davon abhängen, wie es künftig um die Handlungsfähigkeit und die Effizienz einer EU der 25 und mehr Mitgliedstaaten bestellt sein wird. Je schlechter die Leistungsbilanz des großen Europa

und je höher der politische Druck von Seiten integrationswilliger Mitgliedstaaten, gegebenenfalls auch außerhalb des verfassungsrechtlichen Rahmens zu kooperieren, umso wahrscheinlicher ist die konkrete Anwendung der Instrumente differenzierter Integration. Auch die letzten verbleibenden rechtlichen Restriktionen können in einem solchen Fall überwunden werden. So ist die Beantwortung der Frage, ob die Einleitung einer verstärkten Zusammenarbeit als „letztes Mittel“ begründet ist oder ob eine verstärkte Zusammenarbeit den Binnenmarkt oder den Handel unter den Mitgliedstaaten beeinträchtigt, letztlich eine politische Entscheidung, die erst zum gegebenen Zeitpunkt und im konkreten Fall getroffen wird.

Im Bereich der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik erschließen sich mit dem Verfassungsentwurf eine Reihe neuer Möglichkeiten flexibler Integration. Neben der Öffnung der GASP für die verstärkte Zusammenarbeit sind vor allem die innovativen Differenzierungsformen im Sicherheits- und Verteidigungsbereich von besonderer Bedeutung. Im Gegensatz zur allgemeinen Differenzierungsmethode der verstärkten Zusammenarbeit, über deren Einsatz im politischen Alltag noch konkret entschieden werden muss, sind die Flexibilitätsinstrumente der *strukturierten* und *engeren Zusammenarbeit* bereits ein erster konkreter Schritt in Richtung mehr Differenzierung im Sicherheits- und Verteidigungsbereich. Indem die an einer strukturierten bzw. engeren Zusammenarbeit beteiligten Mitgliedstaaten bereits in einem Protokoll bzw. einer Erklärung zur Verfassung aufgelistet werden, kristallisiert sich heraus, welche Mitgliedstaaten bereit und fähig sind, eine Europäische Sicherheits- und Verteidigungsunion (ESVU) zu bilden.

Literatur

Claus Giering und Josef Janning, „Flexibilität als Katalysator der Finalität? Die Gestaltungskraft der „Verstärkten Zusammenarbeit“ nach Nizza“, in *Integration* 2/01, S. 146-155.

Claus Giering, „Die institutionellen Reformen von Nizza – Anforderungen, Ergebnisse, Konsequenzen“, in Werner Weidenfeld (Hrsg.), *Nizza in der Analyse* (Gütersloh, 2001), S. 51-144.

Thomas Jaeger, „Enhanced Cooperation in the Treaty of Nice and Flexibility in the Common Foreign and Security Policy“, in *European Foreign Affairs Review*, 3/2002, S. 297-316.

Eric Phillipart, „A New Mechanism of Enhanced Cooperation for the Enlarged European Union“, *Research and European Issues* N° 22, Notre Europe, März 2003.