

von Ondarza, Nicolai

**Research Report**

## Zwischen Integrationskern und Zerfaserung: Folgen und Chancen einer Strategie differenzierter Integration

SWP-Studie, No. S 20/2012

**Provided in Cooperation with:**

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security  
Affairs, Berlin

*Suggested Citation:* von Ondarza, Nicolai (2012) : Zwischen Integrationskern und Zerfaserung:  
Folgen und Chancen einer Strategie differenzierter Integration, SWP-Studie, No. S 20/2012,  
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/252813>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen  
Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle  
Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich  
machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen  
(insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten,  
gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort  
genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your  
personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial  
purposes, to exhibit the documents publicly, to make them  
publicly available on the internet, or to distribute or otherwise  
use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open  
Content Licence (especially Creative Commons Licences), you  
may exercise further usage rights as specified in the indicated  
licence.*

## SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für Internationale  
Politik und Sicherheit



*Nicolai von Ondarza*

# Zwischen Integrations- kern und Zerfaserung

Folgen und Chancen einer Strategie  
differenzierter Integration

S 20  
September 2012  
Berlin

**Alle Rechte vorbehalten.**

Abdruck oder vergleichbare Verwendung von Arbeiten der Stiftung Wissenschaft und Politik ist auch in Auszügen nur mit vorheriger schriftlicher Genehmigung gestattet.

SWP-Studien unterliegen einem Begutachtungsverfahren durch Fachkolleginnen und -kollegen und durch die Institutsleitung (*peer review*). Sie geben ausschließlich die persönliche Auffassung der Autoren und Autorinnen wieder.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2012

**SWP**

Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für  
Internationale Politik und  
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4  
10719 Berlin  
Telefon +49 30 880 07-0  
Fax +49 30 880 07-100  
[www.swp-berlin.org](http://www.swp-berlin.org)  
[swp@swp-berlin.org](mailto:swp@swp-berlin.org)

ISSN 1611-6372

# Inhalt

- 5 **Problemstellung und Empfehlungen**
- 7 **Differenzierung als Realität und  
Notwendigkeit des Integrationsprozess**
- 7 Formen differenzierter Integration
- 8 Rechtsgrundlagen und ihre Auswirkungen auf  
die differenzierte Integration
- 11 Differenzierte Integration auf dem Weg zum  
Modus Operandi der EU
- 15 **Die Folgen der differenzierten Integration**
- 15 Kompromisslösung zur Überwindung  
politischer Blockaden
- 16 Vorantreiben der europäischen Integration
- 18 Verschiebung der politischen  
Gewichte in der Union
- 20 Brücken durch informelle Foren
- 21 Die neue Euro-Architektur: Ausgrenzende, aber  
funktional notwendige Sonderinstitutionen?
- 23 Aufspaltung der Organe in den  
Entscheidungsverfahren
- 24 Das demokratisch-legitimatorische Dilemma des  
Europäischen Parlaments
- 25 Personalpolitik
- 27 Solidarität und Zusammenhalt in der Union
- 30 **Schlussfolgerungen und  
Handlungsempfehlungen**
- 30 Zwei Strategien für eine differenzierte Union
- 32 Differenzierte Integration europäisch gestalten
- 34 **Anhang**
- 34 Abkürzungen
- 35 Übersicht: Teilnahme der EU-Mitgliedstaaten an  
Projekten der differenzierten Integration

*Dr. Nicolai von Ondarza ist wissenschaftlicher Mitarbeiter  
der SWP-Forschungsgruppe EU-Integration*

**Zwischen Integrationskern und Zerfaserung  
Folgen und Chancen einer Strategie  
differenzierter Integration**

»In Vielfalt vereint« lautet der Wahlspruch der Europäischen Union. In der Tat wurde die Vielfalt an Sonderregelungen für einzelne EU-Mitgliedstaaten zuletzt deutlich ausgeweitet. Ob in der gemeinsamen Währung, der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik, dem Fiskalpakt oder dem EU-Patent – in zunehmend mehr Bereichen des europäischen Regierens müssen Einzelfalllösungen gefunden werden, um zumindest in kleineren Gruppen Einigung zu ermöglichen. An anderen EU-Projekten wie dem Schengener Abkommen sind zudem Nachbarn der Union beteiligt, während bestimmte EU-Mitglieder bewusst nicht teilnehmen. Den EU-Mitgliedstaaten steht hierfür prinzipiell eine breite Palette von Instrumenten zur Verfügung – die verstärkte Zusammenarbeit des EU-Vertrags, die intergouvernementale Koordinierung mit oder ohne Nutzung der EU-Strukturen sowie die völkerrechtliche Kooperation außerhalb der EU. Im Sinne einer negativen Differenzierung kommen für einzelne Mitgliedstaaten die im EU-Vertrag abgesicherten und für bestimmte Politikbereiche geltenden Opt-out-Rechte hinzu. Das Europa der mehreren Geschwindigkeiten ist damit längst Realität geworden.

Der Rückgriff auf differenzierte Formen der Zusammenarbeit war ursprünglich nur als »letztes Mittel« der europäischen Integration geplant. In einer auf 27 Mitgliedstaaten angewachsenen Union hat diese Praxis zuletzt jedoch deutlich zugenommen. Auf primärrechtlicher Ebene wurden mit dem Vertrag von Lissabon mehrere neue Sonderregeln geschaffen, unter anderem die Ausnahme von der Anwendbarkeit der Grundrechtecharta für Großbritannien und Polen. Der Anwendungsbereich für das formelle Instrument der verstärkten Zusammenarbeit wurde ausgeweitet, und in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik sowie der Innen- und Justizpolitik sind neue Sonderformen der flexiblen Zusammenarbeit eingeführt worden. Mit dem Euro-Plus-Pakt, dem Fiskalpakt, der Nutzung der verstärkten Zusammenarbeit beim transeuropäischen Scheidungsrecht und der Einführung eines EU-Patents hat die Flexibilisierung auch Kernbereiche der EU-Integration erreicht.

Diese zunehmende Differenzierung ist eine enorme Herausforderung für die Weiterentwicklung der EU.

In der Analyse der bereits gesammelten Erfahrungen mit der differenzierten Integration (DI) wird erstens gezeigt, dass es der EU bisher gelungen ist, die negativen Folgen der DI begrenzt zu halten. Durch informelle Foren, inklusive Personalpolitik, und vor allem die Beteiligung von DI-Außenseitern als Beobachtern in Bereichen differenzierter Integration ist die befürchtete Spaltung Europas bislang verhindert worden. Zweitens hat sich die DI als Mittel zur Überwindung politischer Blockaden bewährt, auch wenn mit Ausnahme der Sozialcharta kein DI-Projekt darin erfolgreich war, wieder alle EU-Mitgliedstaaten zu vereinen. Drittens aber sticht in der Analyse auch heraus, dass die DI mit den Maßnahmen während der europäischen Schuldenkrise eine Qualität erreicht hat, die eine neue Strategie für die Ausgestaltung der EU erfordert.

Die deutsche Europapolitik als treibende Kraft hinter dem Eurokrisen-Management, welches durch den zunehmenden Gebrauch von Sonderregelungen geprägt ist, sollte sich daher intensiv mit den Folgen der differenzierten Integration und möglichen Strategien für ihre weitere Nutzung auseinandersetzen. Am Beginn der Debatte sollte in einem ersten Schritt die Einsicht stehen, dass eine vertiefte Integration, wie sie zur Bewältigung der europäischen Schuldenkrise erwogen wird, nur über das Mittel der differenzierten Integration zu erreichen ist. Der Einsatz dieses Mittels sollte aber bewusst und gezielt erfolgen. Dafür sollte die Bundesregierung mit ihren Partnern aktiv politische Konzepte entwickeln, wie mit dieser Differenzierung umzugehen ist. Bei positivem Verlauf können auf diese Weise die entscheidenden Schritte zur Überwindung der gegenwärtigen Schulden- und Integrationskrise vollzogen werden, während bei einer negativen Entwicklung eine Zerfaserung und Blockade der EU droht.

Bei der Nutzung des Instruments differenzierte Integration sollten in Zukunft drei zentrale Elemente beachtet werden: Erstens sollte bei den aktuellen und künftigen DI-Projekten *Durchlässigkeit* garantiert werden. So sollte man etwa auch nicht-beteiligte Mitgliedstaaten über die EU-Institutionen informieren und einbinden, um das Blockadepotential innerhalb der EU-27 zu minimieren und den Außenseitern die Chance zu bewahren, später in Bereiche der DI einzusteigen. Zweitens sollten sich die integrationswilligen Mitgliedstaaten auf die *Beschränkung* einigen, DI-Instrumente nur im gemeinsamen EU-Rahmen zu nutzen. Mechanismen wie die verstärkte Zusammenarbeit oder vertragliche Opt-outs sind zwar weniger

flexibel als zwischenstaatliche Verträge, bieten aber im Gegenzug die Möglichkeit, die EU-Institutionen voll einzubinden. Sie gewährleisten zudem eine höhere Transparenz und bergen vergleichsweise geringere Risiken für die demokratische Legitimität. Nicht zuletzt ist, drittens, eine *Bündelung* erforderlich, mit der die verschiedenen Formen differenzierter Integration wieder zusammengeführt werden können. Nach den bisherigen Erfahrungen wird es nur gelingen, die Regeln des Fiskalpakts wie geplant in den EU-Rahmen zu überführen, wenn dies mit einer umfangreicheren Primärrechtsänderung und weitreichenden Kompromissen mit den Euro-Außenseitern verbunden wird. Mit den genannten drei Elementen als Maßgabe bestehen gute Aussichten, dass durch differenzierte Integration die notwendigen Integrationschritte im kleinen Kreis vollzogen werden, ohne die EU als Ganzes zu zerfasern und zu spalten.

# Differenzierung als Realität und Notwendigkeit des Integrationsprozess

Die differenzierte Integration verändert die politischen Dynamiken und Prozesse in der Europäischen Union. In aller Öffentlichkeit zeigen sich diese Veränderungen und die damit verbundenen Befürchtungen vor einer »Spaltung Europas« in den Diskussionen, die seit Beginn der Schuldenkrise in der Eurozone geführt werden. Die zentralen Weichenstellungen nicht nur für die finanzielle Unterstützung der Krisenstaaten, sondern auch für Reformen der wirtschaftspolitischen Steuerung der gesamten EU wurden größtenteils im Rahmen der Eurostaaten vollzogen oder zumindest politisch vorentschieden.<sup>1</sup> Nicht zuletzt um der Gefahr einer »Teilung der EU in die Länder der Eurozone und die Länder draußen« (so der polnische Ministerpräsident Tusk)<sup>2</sup> zu begegnen, beteiligten sich selbst Nicht-Euro-Staaten freiwillig an Teilen der Finanzhilfen sowie an Euro-Plus- und Fiskalpakt. Um den Euro entsteht im Zuge dessen ein Geflecht aus 17 (Euro), 23 (Euro-Plus-Pakt) und 25 (Fiskalpakt) Staaten.

Die seit den 1970er Jahren geführte Debatte über das Für und Wider eines Europas der mehreren Geschwindigkeiten ist also überholt – die differenzierte Integration ist in der Realität des Integrationsprozesses längst angekommen. Angesichts der heterogenen Interessen einer bald auf 28 Mitgliedstaaten angewachsenen Union, in der weitere Reformen des Primärrechts mittelfristig nur schwer durchsetzbar sein dürften, rückt der Ausweg differenzierte Integration gerade in der Krise zusehends in den Mittelpunkt. Welche Folgen ergeben sich hieraus insbesondere für die Machtverhältnisse zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten und den EU-Institutionen? Und wie sollte differenzierte Integration ausgestaltet werden, damit die negativen Konsequenzen für die EU und Deutschland möglichst gering bleiben?

1 Hierzu gehörten etwa die Entscheidungen zum Aufbau des Eurorettungsschirms (März 2010), zur Begründung des Euro-Plus-Pakts (März 2011), zum zweiten Griechenlandrettungspaket (Juli 2011) und zum Fiskalpakt (März 2012).

2 »Vor dem EU-Gipfel: »Deutschland diktiert niemandem etwas«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 16.12.2010.

## Formen differenzierter Integration

Ein wesentliches Merkmal der Debatte um DI in der EU ist eine gewisse begriffliche Verwirrung: Vom »Europa der zwei (oder mehreren) Geschwindigkeiten« über das »Europa der konzentrischen Kreise«, »Kern-europa«, »Europa à la carte« bis hin zur »verstärkten Zusammenarbeit« und der »Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit« gibt es einen »excess of terminology«. <sup>3</sup> Diese verschiedenen Begriffe implizieren unterschiedliche Formen der Integration mit verschiedenartigen Folgen für die EU und ihre Mitgliedstaaten.

Das verbindende Element aller Varianten von DI ist das Abweichen vom Prinzip der einheitlichen Integration aller Mitgliedstaaten eines politischen Gebildes. Die DI steht damit definitiv im Gegensatz zur Zielvorstellung einer »immer engeren Union« (Art. 1 EUV) und zum Einheitsprinzip des Europarechts. Dieses Prinzip manifestiert sich nicht nur in einer Reihe von Urteilen des Gerichtshofs der EU, in denen die Richter die fundamentale Bedeutung des gemeinsamen EU-Rechts und die »Notwendigkeit der Wahrung seiner einheitlichen Geltung und Anwendung in allen Mitgliedstaaten« <sup>4</sup> betont haben. Ebenso verpflichtet der EU-Vertrag die Mitgliedstaaten mit dem Kohärenzprinzip (Art. 4 Abs. 3 EUV) zur loyalen Zusammenarbeit. DI kann also definiert werden als der »Zustand, [...] in dem die bislang systembildende Einheitlichkeit und Gleichzeitigkeit des Integrationsniveaus in allen Mitgliedstaaten durch mehr oder weniger umfangreiche, zeitlich befristete oder dauerhafte Durchbrechungen relativiert wird«. <sup>5</sup>

Diese unterschiedlichen Ausprägungen der differenzierten Integration werden in der Regel entlang

3 Alexander Stubb, »A Categorization of Differentiated Integration«, in: *Journal of Common Market Studies*, 34 (1996) 2, S. 283–295.

4 Daniel Thym, »Supranationale Ungleichzeitigkeit im Recht der europäischen Integration«, in: *Europarecht*, 41 (2006) 5, S. 637–655.

5 Tobias Bender, »Die Verstärkte Zusammenarbeit nach Nizza. Anwendungsfelder und Bewertung im Spiegel historischer Präzedenzfälle der differenzierten Integration«, in: *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 61 (2001) 4, S. 729–770 (733).



von drei Kategorien gegliedert – Zeit, Raum und Inhalt.<sup>6</sup> Das Konzept eines *Europas der mehreren Geschwindigkeiten* beschreibt eine rein zeitliche Varianz in der Integrationsbeteiligung der EU-Staaten. Die häufigste Form einer solchen temporär begrenzten DI sind die Übergangsbestimmungen für die Beitritte neuer Mitgliedstaaten zur Union, wie etwa bei der großen Erweiterungsrunde 2004.<sup>7</sup> Unter zeitliche DI fallen zudem diejenigen Varianten flexibler Zusammenarbeit, bei denen die Beteiligung an einem Integrationsprojekt an die Erfüllung qualitativer Kriterien gebunden ist. So haben sich alle 2004/2007 beigetretenen Staaten verpflichtet, den Euro als Währung zu übernehmen. Dafür müssen sie jedoch zuvor die Maastricht-Kriterien erfüllen, so dass bis dato erst fünf der zwölf Staaten Mitglied der Eurozone geworden sind. Wie dieses Beispiel verdeutlicht, ist das Modell des *Europas der mehreren Geschwindigkeiten* langfristig auf einheitliche, supranationale Integration angelegt.

Das Konzept einer *variablen Geometrie* oder eines »Europas der konzentrischen Kreise« geht hingegen von einer räumlich *dauerhaften* Differenzierung aus. Dabei wird das Prinzip der einheitlichen Integration punktuell aufgegeben, da sich nur eine Teilmenge der Mitgliedstaaten in allen Aspekten der EU auf dieselben Ziele verpflichtet. Diese Kerngruppe umgibt ein Kreis von schwächer integrierten Staaten, die sich an einzelnen Politikbereichen langfristig nicht beteiligen wollen. Ein Beispiel für variable Geometrie sind die in Protokollen der EU-Verträge festgelegten Opt-outs, also Möglichkeiten der Nichtteilnahme, wie sie etwa Dänemark im Fall der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) in Anspruch nimmt. Eine Sonderform der variablen Geometrie wäre ein *Kern-europa*, in dem sich eine kohärente Gruppe von Staaten über verschiedene Politikbereiche stärker integriert.

6 Die von Alexander Stubb 1996 eingeführte Unterteilung in drei Kategorien ist nicht absolut trennscharf; das gilt insbesondere für die Abgrenzung zwischen den Kategorien Raum und Inhalt. Neuere Studien teilen DI-Projekte daher in bis zu sechs Dimensionen mit über zehn Ausprägungen ein. Für die politische Debatte ist die Einteilung von Stubb aber weiterhin am handhabbarsten. Zu verschiedenen Einteilungen siehe Katharina Holzinger/Frank Schimmelfennig, »Differentiated Integration in the European Union: Many Concepts, Sparse Theory, Few Data«, in: *Journal of European Public Policy*, 19 (2012) 2, S. 292–305.

7 Eine Übersicht aller Übergangsfristen der Beitrittsverträge 2004 liefern: Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags, *Übergangsfristen im EU-Beitrittsvertrag*, Berlin 2003.

Am weitesten entfernt vom Einheitsprinzip der Integration ist das Konzept eines *Europa à la carte*, bei dem sich die Mitgliedstaaten je nach Fähigkeit und vor allem politischem Willen zur Mitwirkung in bestimmten größeren Politikfeldern entscheiden oder auch nur an einzelnen politischen Maßnahmen beteiligen können. Diese am stärksten ausgeprägte Form der differenzierten Integration kennt also keinen festen Integrationskorpus mehr. Stattdessen eint die Mitgliedstaaten lediglich eine kleine Schnittmenge gemeinsamer politischer Ziele wie beispielsweise der Binnenmarkt, während sie im Großteil der Politikbereiche in variierender Zusammensetzung kooperieren.

Die Konzepte eines *Europas der mehreren Geschwindigkeiten* und eines *Europas à la carte* bilden damit Gegenpole im breiten Spektrum der DI. Obgleich sie das grundsätzliche Element der Differenzierung teilen, unterscheiden sie sich in ihren potentiellen Folgen für europäisches Regieren erheblich: Während die nur zeitliche Differenzierung auf eine Stärkung der Integration durch eine Avantgarde abzielt, impliziert ein *Europa à la carte* eine EU intergouvernementaler Prägung mit einem nur schwachen gemeinsamen Überbau für alle Mitgliedstaaten. Die Staaten bleiben als Herren der Verträge entscheidende Akteure in einem Verbundsystem, in dem jeder Staat nach seinen Fähigkeiten und Interessen festlegt, bei welchen Sachfragen er sich beteiligt.

## Rechtsgrundlagen und ihre Auswirkungen auf die differenzierte Integration

Zur Ausgestaltung der differenzierten Integration stehen den EU-Mitgliedstaaten eine Reihe von unterschiedlichen Instrumenten in- und außerhalb der EU zur Verfügung. Eine vollständige Nutzung der Organe und Strukturen der Union ist aber nur unter den Maßgaben des Primärrechts der EU möglich. Die Generalermächtigung für DI im EU-Rahmen ist der Mechanismus der *Verstärkten Zusammenarbeit* (VZ). Eingeführt mit dem Vertrag von Amsterdam, ist der Gebrauch dieses Instruments an sehr genaue Bedingungen und Regeln geknüpft. Diese rechtlichen Vorgaben richten die VZ auf das Modell eines *Europas der mehreren Geschwindigkeiten* mit maximalen Integrationszielen aus. So soll sie dazu dienen, »die Verwirklichung der Ziele der Union zu fördern, ihre Interessen zu schützen und ihren Integrationsprozess zu stärken.« (Art. 20 Abs. 1 EUV).

Die inhaltliche Reichweite der VZ ist klar beschränkt. Sie ist nur innerhalb des Kompetenzbereichs der EU – mit Ausnahme ihrer ausschließlichen Zuständigkeiten<sup>8</sup> – zulässig, wobei für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und insbesondere die GSVP Sonderregeln gelten (Art. 329 AEUV).<sup>9</sup> Die verstärkte Zusammenarbeit lässt sich also weder für eine Erweiterung der EU-Kompetenzen noch für eine Desintegration in Form einer Rückführung von Zuständigkeiten an die nationale Ebene nutzen.<sup>10</sup> Durch eine weitere Vorgabe wird der Kernbereich der Integration geschützt: So darf eine VZ weder den Binnenmarkt noch den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt der EU beeinträchtigen und nicht zu Verzerrungen oder Diskriminierung im Handel und Wettbewerb unter den Mitgliedstaaten führen.

Gemäß ihrem Zweck, auf eine maximale Integration hinzuwirken, ist die Begründung zur Einleitung einer VZ eng an die supranationalen Organe gebunden. Sie soll nur als »letztes Mittel« (Art. 20 Abs. 2 EUV) genutzt werden, wenn sich alle Mitgliedstaaten nicht in vertretbarer Zeit auf die angestrebten Ziele einigen können und mindestens neun teilnehmen wollen. Die eigentliche Initiative für eine VZ muss dabei von der Kommission kommen, das Europäische Parlament muss zustimmen, ebenso der Rat mit qualifizierter Mehrheit.<sup>11</sup> Damit besitzen die nicht-beteiligten Staa-

ten kein Vetorecht, während das Parlament voll einbezogen ist. Die Ausrichtung auf eine Stärkung der europäischen Integration zeigt sich auch im Moment der Beschlussfassung innerhalb einer VZ, bei der auch die DI-Außenseiter eingebunden werden sollen. So nehmen alle EU-Staaten an den Beratungen im Rat teil, wobei aber nur die DI-Mitglieder Stimmrecht haben, während Parlament, Kommission und Gerichtshof ihre üblichen Funktionen in dem jeweiligen Politikbereich ausüben. Mit diesen Regeln soll eine hohe Durchlässigkeit der VZ gewährleistet werden. Zudem soll, sofern festgelegte Kriterien erfüllt sind, eine nachträgliche Teilnahme jederzeit möglich sein. Ein dauerhafter Ausschluss eines EU-Mitgliedstaats aus einer VZ ist dagegen nicht zulässig.

Eine Sonderform von DI nur für die GSVP ist die *Ständige Strukturierte Zusammenarbeit (SSZ)*. Gegenüber der lediglich semantisch nah verwandten VZ weist die SSZ bedeutende Unterschiede auf – sie ist auf den Aufbau militärischer Fähigkeiten ausgerichtet, während es weiterhin allen EU-Staaten vorbehalten bleibt, Beschlüsse über GSVP-Operationen zu fassen. Die SSZ orientiert sich stärker am Modell eines »Europa à la carte«. So können zum einen schon kleinere Gruppen von Mitgliedstaaten eine SSZ begründen und zum anderen ist ein Austritt – oder sogar Ausschluss – einzelner Mitgliedstaaten jederzeit möglich (Art. 46 EUV). Anders als die VZ in der GASP kann die SSZ zudem mit qualifizierter Mehrheit eingeleitet werden. Dabei werden jedoch der Hohen Vertreterin und der Europäischen Verteidigungsagentur Koordinierungsfunktionen zugeschrieben, so dass auch die SSZ an den EU-Rahmen angeknüpft ist. Von ihrer Konzeption her zielt die SSZ auf die Bildung einer Kerngruppe im Verteidigungsbereich ab, die bereit ist, beim Aufbau militärischer Fähigkeiten besonders hohen Anforderungen zu genügen und in diesem souveränitätskritischen Bereich sehr eng zusammenzuarbeiten. So sollen die beteiligten Staaten anspruchsvolle Qualitätskriterien erfüllen, die im Detail erst im Begründungsbeschluss der SSZ definiert werden sollten. Da sich die Mitgliedstaaten bislang aber nicht einigen

trag eines Mitgliedstaats gestoppt und an den Europäischen Rat überwiesen wird. Finden die Staats- und Regierungschefs auf oberster Ebene nicht zu einer Einigung, gilt eine verstärkte Zusammenarbeit der beteiligungswilligen Mitgliedstaaten als automatisch beschlossen; Jörg Monar, »The ›Area of Freedom, Security and Justice‹: ›Schengen‹ Europe, Opt-outs, Opt-ins and Associates«, in: Kenneth Dyson/Angelos Sepos (Hg.), *Which Europe? The Politics of Differentiated Integration*, Basingstoke 2010, S. 279–292.

8 Die ausschließlichen Zuständigkeiten werden in Artikel 3 AEUV abschließend definiert und umfassen die Zollunion, Wettbewerbsregeln für den Binnenmarkt, die Währungs politik der Euro-Staaten, Teile der gemeinsamen Fischereipolitik, die gemeinsame Handels politik sowie internationale Abkommen mit Bezug auf Zuständigkeiten der EU.

9 Diese vollständige Öffnung der verstärkten Zusammenarbeit für alle Bereiche der EU-Zuständigkeiten, einschließlich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik, ist eine der entscheidenden Neuerungen in diesem Bereich, die der Vertrag von Lissabon mit sich gebracht hat. In der GASP ist allerdings für die Begründung einer VZ Einstimmigkeit im Rat notwendig, während das Europäische Parlament und die Kommission weitgehend außen vor bleiben (Art. 329 AEUV).

10 Eine bemerkenswerte zusätzliche Möglichkeit, welche mit dem Vertrag von Lissabon eingeführt wurde, bietet Artikel 333 AEUV. Dieser ermöglicht es, mit einem einstimmigen Beschluss innerhalb einer VZ das ordentliche Gesetzgebungsverfahren einzuführen, also Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit im Rat und Mitbestimmung des Parlaments.

11 Daneben gibt es in der Innen- und Justizpolitik eine Reihe von speziellen Begründungsklauseln für das Instrument, nach denen eine verstärkte Zusammenarbeit halb-automatisch eingerichtet wird. Zu solch einer ›halb-automatischen‹ VZ kommt es, wenn ein Gesetzgebungsverfahren in spezifischen Bereichen der Innen- und Justizpolitik auf An-

konnten, ist es noch nicht zu einer Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit gekommen.<sup>12</sup>

Zuletzt kann die DI innerhalb der EU-Strukturen auch in Form von *negativer Differenzierung durch Opt-outs* einzelner Mitgliedstaaten in Protokollen der EU-Verträge festgeschrieben werden. Erstmals wurde diese Möglichkeit im Vertrag von Maastricht genutzt, dem Großbritannien nur unter der Bedingung zugestimmt hat, dauerhaft außerhalb der Währungsunion zu bleiben. Ebenso hat Dänemark nach dem ersten negativen Referendum zu dem Vertrag von Maastricht Opt-outs für sich ausgehandelt, die es dem Land erlauben, der militärischen GSVP sowie weiten Teilen der Innen- und Justizpolitik und der Währungsunion fernzubleiben.<sup>13</sup> Mit dem Vertrag von Lissabon ist die Menge an Opt-outs, die sich einzelne Mitgliedstaaten reserviert haben, weiter angestiegen. Mittlerweile betreffen sie auch grundsätzliche und identitätsstiftende Bereiche wie die Charta der Grundrechte, die in Großbritannien und Polen nur begrenzt Anwendung findet.<sup>14</sup> Weil die in Protokollen fixierten Opt-outs Teil des Primärrechts sind, können sie nur über Vertragsänderungen etabliert oder aufgehoben werden.<sup>15</sup> In der Vergangenheit sind sie daher vor allem im Verlauf von großen Vertragsverhandlungen als letztes Mittel eingesetzt worden, um einen Kompromiss zu ermöglichen. Wegen des hohen Aufwands, der mit ihrer Einführung verbunden ist, eignen sie sich nicht für eine Differenzierung in laufenden Verfahren. Die

**12** Sven Biscop/Jo Coelmont, »Permanent Structured Cooperation in Defence: Building Effective European Armed Forces«, in: Franco Algieri u. a. (Hg.), *Integrationsprojekt Sicherheit. Aspekte europäischer Sicherheitspolitik im Vertrag von Lissabon*, Baden-Baden 2011, S. 101–110.

**13** Rudolf Hrbek, »Der Integrationsprozess und das Konzept »differenzierte Integration«, in: Udo Diedrichs u. a. (Hg.), *Europe Reloaded. Differentiation or Fusion?*, Baden-Baden 2011, S. 78–109.

**14** Gemäß Protokoll 30 des EUV werden mit der Charta der Grundrechte in Polen und dem Vereinigten Königreich keine einklagbaren Rechte geschaffen. Die konkreten Auswirkungen dieses Protokolls sind aber rechtlich umstritten; siehe Josef Franz Lindner, »Zur grundsätzlichen Bedeutung des Protokolls über die Anwendung der Grundrechtecharta auf Polen und das Vereinigte Königreich«, in: *Europarecht*, 43 (2008) 6, S. 786–799. Perspektivisch ist auch der Tschechischen Republik eine Aufnahme in das Protokoll zugesagt worden.

**15** Ein Staat kann seine Opt-outs jedoch auch unilateral aufheben, sofern dies im Primärrecht vorgesehen ist. So hat Dänemark beispielsweise die Möglichkeit, seine Sonderstellung im Schengenraum jederzeit nach seinen verfassungsrechtlichen Bestimmungen aufzugeben (Art. 8, Protokoll 22, EUV).

Modalitäten der Beschlussfassung und der Einbeziehung der nicht-beteiligten Staaten werden bei solchen Opt-outs jeweils einzelfallbezogen in den Protokollen geregelt.<sup>16</sup>

Komplex werden die Opt-out-Regelungen innerhalb des EU-Rahmens besonders dann, wenn den Außen-seitern zusätzlich ein Opt-in zugesprochen wird, sie damit also die Möglichkeit haben, sich an einzelnen Entscheidungen der jeweiligen Politikbereiche doch zu beteiligen. Großbritannien und Irland etwa haben gemäß Protokoll 21 EUV ein Opt-out, das für Bestimmungen des Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (RFSR) gilt.<sup>17</sup> Artikel 3 dieses Protokolls ermöglicht es den beiden Staaten gleichwohl, während eines Verfahrens zur Gesetzgebung im RFSR mitzuteilen, an der Einzelmaßnahme teilnehmen zu wollen. In diesem Fall werden sie voll an dem jeweiligen Entscheidungsverfahren beteiligt.<sup>18</sup> Diese Opt-in-Regelungen bieten den nicht-beteiligten Staaten maximale Flexibilität und entsprechen damit dem Modell eines »Europa à la carte«. Die Opt-in-Inhaber müssen an dem Gesamtprojekt nicht mitwirken, finanzielle und politische Kosten nur selektiv tragen und können jene Maßnahmen auswählen, die ihren Interessen entgegenkommen. In der Praxis werden diese Opt-in-Möglichkeiten daher auch regelmäßig genutzt: Irland und Großbritannien haben sich einem Großteil der Beschlüsse zur Asylpolitik und zur Bekämpfung der illegalen Migration angeschlossen, sich aber von den Vereinbarungen zur Visapolitik, Grenzschutzpolitik und legalen Migration weitgehend ferngehalten.<sup>19</sup> Seit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon hat etwa Großbritannien sogar bei 20 der 24 im RFSR gefassten Ratsbeschlüsse von seinem Opt-In-Recht Gebrauch gemacht, war also de facto fast vollständig beteiligt.<sup>20</sup>

**16** Gorm Rye Olsen/Jess Pilegaard, »The Cost of Non-Europe? Denmark and the Common Security and Defence Policy«, in: *European Security*, 14 (2005) 3, S. 339–360.

**17** Funda Tekin, *Differentiated Integration at Work. The Institutionalisation and Implementation of Opt-outs from European Integration in the Area of Freedom, Security and Justice*, Baden-Baden: Nomos, 2011.

**18** Falls eine Ablehnung Großbritanniens oder Irlands der Annahme einer Initiative entgegensteht, weil diese beispielsweise Einstimmigkeit erfordert, können die anderen Mitgliedstaaten diese Initiative nach einem »angemessenen Zeitraum« auch ohne die beiden Staaten verabschieden (Art. 3 Abs. 2 Protokoll 21 EUV).

**19** Monar, »The »Area of Freedom, Security and Justice« [wie Fn. 11], S. 281.

**20** Eigene Recherche auf Grundlage von EUR-Lex.

Abgesehen von den in vielen Bereichen eingeschränkten Rechtsgrundlagen differenzierter Integration innerhalb der EU-Strukturen steht es den europäischen Staaten weiterhin offen, auf völkerrechtlicher Basis zusammenzuarbeiten – auch unter Beteiligung von Nicht-EU-Staaten. Eine solche *intergouvernementale Zusammenarbeit außerhalb der EU* wird im EU-Vertrag weder ausgeschlossen noch explizit geregelt und kann daher unterschiedliche Formen annehmen. In europarechtlicher Hinsicht unterliegen die EU-Staaten dabei nur drei Beschränkungen. Erstens ist differenzierte Integration in Angelegenheiten ausgeschlossen, die wie die Handelspolitik in die ausschließliche Kompetenz der EU fallen, womit die Mitgliedstaaten die jeweiligen Zuständigkeiten bereits an die Union abgegeben haben. Zweitens bilden die Solidaritätspflicht und die Achtung der Ziele des EU-Vertrags ein nicht zu verletzendes Gebot. Ein völkerrechtlicher Vertrag, den ein Mitgliedstaat schließt, darf insofern nicht den Prinzipien der EU zuwiderlaufen. Dabei ist, drittens, im Unterschied zu der Nutzung der EU-eigenen Rechtsgrundlagen keine vollständige Einbeziehung der EU-Organe möglich. Aus Sicht der Partnerstaaten wird damit zwar eine Übertragung weiterer Kompetenzen an die supranationalen Organe der EU vermieden. Die Option, die getroffenen Entscheidungen über die Kommission und den Europäischen Gerichtshof durchzusetzen, entfällt damit aber gleichzeitig ebenso wie das zusätzliche demokratische Potential, das sich durch die Beteiligung des Europäischen Parlaments ergibt.

Jenseits dieser drei Beschränkungen wird intergouvernementale Zusammenarbeit außerhalb der EU von ihren Mitgliedstaaten in mannigfaltiger Hinsicht genutzt. Diese kann auch auf die europäische Integration ausgerichtet sein. Dies zeigen die Verträge von Schengen und Prüm, die zwar außerhalb der EU auf völkerrechtlicher Basis geschaffen wurden, von Beginn aber explizit darauf angelegt waren, langfristig in den EU-Rahmen überführt zu werden und für die gesamte Union zu gelten.<sup>21</sup> Auf der anderen Seite des Spektrums differenzierter Integration können intergouvernementale Übereinkommen aber ebenso darauf abzielen, dauerhaft außerhalb des EU-Rahmens zu bleiben. Beispielsweise haben Frankreich und Großbritannien ihren im November 2010 geschlossenen Vertrag über eine engere verteidigungspolitische Kooperation aus-

drücklich als bilaterales Projekt verstanden, mit dem keine Ambitionen auf eine »Europäisierung« verbunden sind.<sup>22</sup>

## Differenzierte Integration auf dem Weg zum Modus Operandi der EU

In der Gesamtschau findet differenzierte Integration bislang vor allem in drei Politikbereichen statt – der gemeinsamen Währung, der Innen- und Justizpolitik sowie der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP). Eine Übersicht über die Nutzung differenzierter Integration durch die einzelnen Mitgliedstaaten (siehe die Übersicht im Anhang, S. 35) lässt vier parallele Dynamiken erkennen: Erstens hat sich ein Kern von Mitgliedstaaten herausgebildet, die sich bis dato an nahezu allen Integrationsprojekten beteiligt haben. Hierzu gehören insbesondere die Gründungsstaaten der EU und ein Großteil der Eurozonen-Mitglieder mit Deutschland und Frankreich im Zentrum. Aber auch später beigetretene Mitglieder wie Estland, Finnland, Malta oder Österreich wirken bislang bei allen größeren Integrationsvorhaben mit. Mehrere mittel- und osteuropäische Staaten partizipieren zudem an sämtlichen Initiativen mit Ausnahme der Währungsunion, bei der sie die erforderlichen Kriterien noch nicht erfüllen. Dieser Kern von 20 Mitgliedstaaten macht einen Großteil der Europäischen Union aus.

Zweitens bilden die »Außenseiter« der Integration keine kohärente Gruppe, sondern variieren je nach Politikbereich oder sogar innerhalb von Politikbereichen. Das uneinheitliche Tableau der Inanspruchnahme von Ausnahmeregelungen deutet auf ein »Europa à la carte« hin, bei dem sich die einzelnen Mitgliedstaaten nach ihren politischen Präferenzen individuell entscheiden, wo sie mitmachen. Das Spektrum reicht von Großbritannien, das mit Abstrichen bei der GSVP und dem EU-Patent<sup>23</sup> an keinem DI-Projekt teilnimmt, über Mitgliedstaaten wie Polen, die lediglich an einigen Politiken nicht beteiligt sind, bis hin zu Kernmitgliedern wie Spanien, die nur bei einem einzigen Vorhaben (hier: EU-Patent) aus besonderen nationalen Gründen nicht dabei sind.

<sup>22</sup> Ben Jones, *Franco-British Military Cooperation: A New Engine for European Defence?*, Paris: EU Institute for Security Studies, 2011.

<sup>23</sup> Einzig Italien und Spanien beteiligen sich nicht an dem EU-Patent. Zur Einführung des Patents siehe S. 16.

<sup>21</sup> So betonen etwa die Vertragsparteien in der Präambel des Prümer Vertrags, dass sie bestrebt sind, dessen Regelungen in den Rechtsrahmen der Union zu überführen.

Drittens ist die differenzierte Integration bisher nur in Ausnahmefällen, als letzter Ausweg aus blockierten Verhandlungen, genutzt worden oder wenn nach einer gescheiterten Ratifizierung neue Sonderkonditionen auszuhandeln waren. Die Differenzierung ist also nicht das Ergebnis eines systematischen Plans zur Schaffung eines stärker integrierten Kerns. Dies zeigt beispielsweise die insoweit charakteristische Diskussion über die Aufnahme der Charta der Grundrechte in den Lissabonner Vertrag. Das britische Veto gegen die Einbindung der Charta war fundamentaler Natur und daher nicht über Zugeständnisse in anderen Politikbereichen auszuräumen. Um dennoch nicht auf die symbolisch bedeutsame Eingliederung in den Vertrag verzichten zu müssen, wurde Großbritannien – später auch Polen und perspektivisch Tschechien – eine Ausnahmeregelung gewährt.

Dass vom Mittel der differenzierten Integration nur als Ultima Ratio in blockierten Verhandlungen Gebrauch gemacht wurde, ist auf die Ablehnung einer breiten, jeweils unterschiedlich zusammengesetzten Koalition von Mitgliedstaaten zurückzuführen, die gegen Initiativen für eine systematische Nutzung von DI opponieren. Insbesondere jene Vorstöße, die große mediale Aufmerksamkeit fanden, wie etwa das Schäuble/Lamers-Papier (1994) oder die Differenzierungsideen in der Humboldt-Rede von Joschka Fischer (2000), haben die kleineren und die nicht beteiligungsfähigen Mitgliedstaaten scharf zurückgewiesen. Auf der einen Seite sehen viele Kritiker die Gefahr einer Spaltung der EU in privilegierte und nicht-privilegierte Staaten, in Mitglieder erster und zweiter Klasse. Auf der anderen Seite wurden vor allem deutsche oder französische Initiativen zum Ausbau der DI als Ausdruck von Hegemonialbestrebungen wahrgenommen. Ein deutsch-französisch dominiertes Kerneuropa, so die Gegner, würde eine Union mit mehreren Kategorien von Mitgliedern schaffen, in der Staaten außerhalb des Kerns ausgegrenzt werden und an Einfluss verlieren.<sup>24</sup>

Obgleich die DI mit Projekten wie dem Euro und dem Schengenraum im Integrationsprozess schon lange eine Realität ist, konnte sich vor diesem Hintergrund in keiner früheren Krisensituation eine Strategie der Differenzierung durchsetzen. Vielmehr haben sich die Entscheidungsträger jeweils darum

<sup>24</sup> Zur Diskussion darüber, ob die differenzierte Integration spaltende oder unitarisierende Wirkung hat, siehe Peter-Christian Müller-Graff, »Differenzierte Integration«. Konzept mit sprengender oder unitarisierender Kraft für die Europäische Union?, in: *Integration*, 30 (2007) 2, S. 129–139.

bemüht, eine für alle Mitgliedstaaten tragfähige Lösung zu finden. Die Verhandlungen folgten dabei der Maxime, dass kein Mitgliedstaat gegen seinen Willen dauerhaft von einem Integrationsprojekt ausgeschlossen werden soll. Diese psychologische Hemmschwelle, die vor einem Einsatz der DI zurückschrecken lässt, drückt sich ebenfalls in den dargestellten hohen rechtlichen Hürden für die verstärkte Zusammenarbeit (VZ) aus. Auch in der Praxis wurde dieses Instrument zunächst nur als Druckmittel genutzt, um festgefahrene Verhandlungen wieder in Gang zu bringen. Beispielsweise konnte die Einigung auf den Europäischen Haftbefehl, gegen den sich die italienische Regierung sperrte, 2001/2002 erst erreicht werden, nachdem die Kommission und eine Gruppe von Mitgliedstaaten damit gedroht hatten, den Haftbefehl im Rahmen einer VZ einzuführen.<sup>25</sup>

Die vierte Dynamik, die sich aus der Gesamtübersicht über die bisherigen Fälle differenzierter Integration erkennen lässt, ist ein Absinken eben dieser Hemmschwelle, die vor der Anwendung dieses Mittels zögern lässt – ein Prozess, der sich durch die Euro- und Schuldenkrise drastisch beschleunigt hat. So ist das Instrument der VZ nach langer Zurückhaltung zum ersten Mal 2010/11 in Anspruch genommen worden. Obgleich der Vertrag von Lissabon die rechtlichen Hürden nicht gesenkt hat,<sup>26</sup> haben sich 14 Mitgliedstaaten 2010 auf Regelungen für transeuropäische Scheidungen in Form einer VZ geeinigt.<sup>27</sup> Aufgrund der ausgeprägten kulturellen und rechtlichen Heterogenität innerhalb der EU in dieser Frage – Malta etwa hat überhaupt erst 2011 ein Scheidungsrecht eingeführt – war eine Verordnung zum Scheidungsrecht noch 2006 an nationalen Vetos gescheitert. Anders als beim Europäischen Haftbefehl war der Rückgriff auf die VZ diesmal aber keine Drohgebärde, vielmehr kam dieses Instrument mit Zustimmung der Kommission und des Parlaments tatsächlich zur Anwendung.

Deutlich näher am Kern der europäischen Integration bewegt sich die parallel angestoßene Nutzung der

<sup>25</sup> Eric Philippart, *Optimising the Mechanism for 'Enhanced Cooperation' within the EU: Recommendations for the Constitutional Treaty*, Brüssel: Centre for European Policy Studies (CEPS), Mai 2003 (CEPS Policy Brief Nr. 33), <<http://aei.pitt.edu/1978/1/PB33.PDF>> (Zugriff am 19.3.2012).

<sup>26</sup> Im Vergleich zum Vertrag von Nizza wurde neben der Ausweitung auf alle Aspekte der GASP nur die Mindestanzahl von acht auf neun Mitgliedstaaten erhöht.

<sup>27</sup> Rat der EU, *Beschluss des Rates vom 12. Juli 2010 über die Ermächtigung zu einer Verstärkten Zusammenarbeit im Bereich des auf die Ehescheidung und Trennung ohne Auflösung des Ehebandes anzuwendenden Rechts (2010/405/EU)*, Brüssel 2010.

VZ bei der Einrichtung eines gemeinsamen EU-Patents. Seit mehr als dreißig Jahren haben die Mitgliedstaaten über ein solches EU-Patent verhandelt, um die Kosten des Patentschutzes zu senken und die Rechtssicherheit in diesem Bereich innerhalb des Binnenmarkts zu steigern. Nachdem mehrere Versuche zur Kompromissfindung an dem letzten großen strittigen Punkt, der Sprachenregelung, an dem Veto Italiens und Spaniens gescheitert waren, legten die anderen 25 Mitgliedstaaten 2010 einen Antrag auf verstärkte Zusammenarbeit vor. Gegen den expliziten Protest der italienischen und spanischen Vertreter im Rat wurde diese VZ im März 2011 verabschiedet.<sup>28</sup> Damit hielt die differenzierte Integration Einzug in den Binnenmarkt. Mit Italien und Spanien drängte sie dabei zwei Staaten nach außen, die in der Regel zum Kern der Integration gezählt wurden. Mitte des Jahres 2012 wurde im Hinblick auf die Einführung einer Finanzmarkttransaktionssteuer erneut über die Einleitung einer weiteren VZ debattiert, an der möglicherweise nur die Mindestzahl von neun Staaten teilnehmen könnte.

Vor allem forciert die seit Anfang 2010 andauernde Schuldenkrise die Differenzierung rund um die Eurozone. Neben den reaktiven Maßnahmen in Form von Finanzhilfen für die Krisenstaaten und dem Aufbau der Europäischen Finanzstabilitätsfazilität bzw. des Europäischen Stabilitätsmechanismus hat die EU bedeutende strukturelle Reformen vorgenommen, welche die wirtschaftspolitische Koordinierung in der EU betreffen, die größtenteils aber von den Euro-17 politisch vorentschieden wurden. Hierzu gehört insbesondere das Europäische Semester, mit dem die Aufstellung der nationalen Haushalte und wirtschaftspolitische Reformen jährlich koordiniert werden, sowie das »Six-Pack«, sechs Rechtsakte, die der Stärkung des Stabilitäts- und Wachstumspakts dienen und das Verfahren zur Überwachung makroökonomischer Ungleichgewichte etablieren. Obgleich der Großteil dieser Reformen primär die Eurozone betrifft, sind sie nicht ohne Wirkung auf die Nicht-Euro-

Mitglieder. Denn über den gemeinsamen Markt sind die EU-Staaten in einer Weise miteinander verknüpft, dass ein gemeinsames Voranschreiten der Euro-17 in Bereichen wie der Finanzmarkt- und Bankenregulierung, der Steuersysteme oder in anderen wirtschaftspolitischen Angelegenheiten auch für jene Staaten Konsequenzen hat, die nicht am Euro teilnehmen. Für solche Staaten, die sich vertraglich zur Übernahme der gemeinsamen Währung verpflichtet haben (»Pre-Ins«), aber der Eurozone und damit auch deren institutionellem Unterbau noch nicht angehören, ergibt sich ein zusätzliches Problem: Sie können nur sehr begrenzt über die Euro-Regeln mitbestimmen<sup>29</sup> und müssen mit ansehen, wie sich die Geschäftsbedingungen der gemeinsamen Währung ändern und Neumitglieder mit stetig höheren Anforderungen konfrontiert werden.

Die EU spaltet sich so zunehmend in mehrere Gruppen: Da sind zum einen die Euro-17, die sich an allen Rettungs- und Reformmaßnahmen im Verlauf der Krise beteiligt haben bzw. selbst finanziell unterstützt werden. Die zweite Gruppe umfasst die »Pre-Ins«, die sich zur Übernahme des Euros verpflichtet haben. Doch schon innerhalb dieser Gruppe variiert die Bereitschaft erheblich, sich am Eurokrisen-Management und einer zukünftigen wirtschaftspolitischen Vertiefung zu beteiligen. Eine dritte Gruppe bilden diejenigen Staaten, die entweder ein dauerhaftes Opt-out haben (Großbritannien, Dänemark) oder sich wie Schweden und zusehends auch Tschechien der rechtlichen Verpflichtung durch Nichterfüllung der Beitrittskriterien entziehen.

Besonders deutlich hat sich diese Zerfaserung beim Abschluss des Euro-Plus-Pakts (2011) und des Fiskalpakts (2012) gezeigt. Dem Fiskalpakt sind nur Großbritannien, Schweden, Tschechien und Ungarn ferngeblieben, die damit klar eine Position außerhalb der Währungsunion bezogen haben. Dänemark hingegen hat sich gezielt beteiligt und Bereitschaft zur Zusammenarbeit mit den Staaten der Eurozone signalisiert. Auch für das Vorhaben, die Verschärfung der Haushaltsdisziplin im EU-Primärrecht zu verankern, kann-

<sup>28</sup> Bis zum endgültigen Inkrafttreten des EU-Patents muss aber noch ein separater Beschluss zu den genauen Regelungen des gemeinsamen Patents von den 25 beteiligten Mitgliedstaaten im Rat und im Europäischen Parlament getroffen werden. Nach einer kontroversen Einigung der Mitgliedstaaten im Europäischen Rat vom Juni 2012, nach der die zuständigen Patentgerichte auf drei Standorte verteilt (London, Paris und München) und die Zuständigkeit des Europäischen Gerichtshofs beschränkt werden sollen, hat das Europäische Parlament vorerst seine Zustimmung verweigert (Stand: August 2012).

<sup>29</sup> Formell wurden die Entscheidungen für die Euro-Staaten zwar in den Gremien der gesamten EU verabschiedet, etwa dem Europäischen Rat oder dem Rat der Wirtschafts- und Finanzminister. Dabei wurde den Nicht-Eurostaaten aber regelmäßig ein bereits weitgehend ausgehandeltes Paket präsentiert. Nicolai von Ondarza, *Koordinatoren an der Spitze. Politische Führung in den reformierten Strukturen der Europäischen Union*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, April 2011 (SWP-Studie 8/2011).

te Ende 2011 nach dem britischen Veto kein Konsens unter den 27 Staaten herbeigeführt werden. In der Folge einigten sich die 17 Eurostaaten sowie 8 weitere EU-Staaten bis März 2012 in Form des Fiskalpakts auf ein weiteres DI-Projekt mit wiederum anderer Zusammensetzung. Dabei findet sich im Fiskalpakt unter anderem die Zielvorgabe, in Zukunft im Dienste einer engeren wirtschaftspolitischen Integration vermehrt auf die VZ zurückzugreifen (Art. 9 Fiskalpakt).

Kurzum: Die Europäische Union bewegt sich aktuell auf eine Schwelle zu, nach deren Überschreitung die differenzierte Integration nicht mehr als Ausnahme vom Einheitsprinzip betrachtet werden kann, sondern in zentralen Politikbereichen zum bestimmenden Modus Operandi der Integration wird.

## Die Folgen der differenzierten Integration

In der Debatte über einen neuen Integrationsprung als möglichen Ausweg aus der europäischen Schuldenkrise ist die differenzierte Integration erneut in den Fokus gerückt. Dabei stehen sich die Vertreter zweier widerstreitender Auffassungen unversöhnlich gegenüber: Die Befürworter preisen die DI als Strategie, mit der die Integration der EU vorangetrieben werden kann, indem sich die besonders integrationswilligen Staaten zusammenschließen.<sup>30</sup> Die Kritiker wiederum sehen in der DI eine fundamentale Bedrohung für den Zusammenhalt der EU, weil Mitgliedstaaten ausgegrenzt würden; langfristig drohe somit eine Spaltung der Union.<sup>31</sup> Angesichts dieser stark normativ aufgeladenen Diskussion, die mit der Unterzeichnung des Fiskalpakts neuen Zündstoff erhalten hat, erscheint es umso dringlicher, die tatsächlichen Folgen der differenzierten Integration empirisch zu analysieren.

### Kompromisslösung zur Überwindung politischer Blockaden

Das Primärziel jeder Form von differenzierter Integration ist die Überwindung politischer Blockaden. Eine Gruppe besonders integrationswilliger Mitgliedstaaten schreitet voran, während andere außen vor bleiben, weil sie sich nicht beteiligen wollen oder können oder weil sie Entscheidungen verhindern – auf diese

Weise soll differenzierte Integration als »weiche Alternative« zu Mehrheitsentscheidungen einen für alle tragbaren Kompromiss ermöglichen. Dieses Mittel empfiehlt sich insbesondere dann, wenn eine sehr kleine Minderheit eine Einigung dauerhaft blockiert. In diesem Sinne heißt es auch in Artikel 20 Satz 2 EUV, das Instrument der VZ solle genutzt werden, wenn »die mit dieser Zusammenarbeit angestrebten Ziele von der Union in ihrer Gesamtheit nicht innerhalb eines vertretbaren Zeitraums verwirklicht werden können«. Implizit soll damit aber nicht nur erreicht werden, dass die integrationswilligen Mitgliedstaaten enger zusammenarbeiten können. Es geht auch darum, gleichsam die politische Situation in der EU zu befrieden, indem der Rechtfertigungsdruck von den nicht beteiligungswilligen Mitgliedstaaten genommen wird.

Der dargestellte Stand der differenzierten Integration in der Praxis der EU lässt deutlich erkennen, dass sich dieses Ziel in der Tat wie ein roter Faden durch alle bisherigen DI-Projekte zieht. Zahlreiche Beispiele können die Wirksamkeit von DI als Instrument zur Überwindung politischer Blockaden in besonderer Weise veranschaulichen: So ist die DI seit jeher Wegbereiter von Kompromissen bei Vertragsverhandlungen gewesen. 1992 lehnte die damalige britische Regierung bei den Verhandlungen zum Vertrag von Maastricht neben der gemeinsamen Währung auch das geplante Sozialabkommen aus politischer Überzeugung grundsätzlich ab. Die Übernahme des Abkommens in Form eines Protokolls, dem sich nur die übrigen elf Mitgliedstaaten anschlossen, ermöglichte eine Einigung und entlastete die britische Regierung gleichzeitig politisch.<sup>32</sup>

Aber nicht nur differenzierte Integration innerhalb des EU-Systems kann zur Überwindung von Blockaden beitragen. Ähnlich wie der Fiskalpakt zur Verstärkung der Haushaltsdisziplin in der Eurozone – im Prinzip bereits ein Ziel der EU-Verträge<sup>33</sup> – wurde die Öffnung

<sup>30</sup> Siehe stellvertretend Sebastian Kurpas u.a., *From Threat to Opportunity: Making Flexible Integration Work*, Brüssel: European Policy Institutes Network (EPIN), September 2006 (Working Paper Nr. 15); Kenneth Dyson/Angelos Sepos, »Differentiation as Design Principle and as Tool in the Political Management of European Integration«, in: dies. (Hg.), *Which Europe? The Politics of Differentiated Integration*, Basingstoke 2010, S. 3–23.

<sup>31</sup> So warnte EU-Kommissionspräsident Barroso noch im November 2011 vor jeglicher Form von differenzierter Integration: »Let me be clear – a split union will not work. This is true for a union with different parts engaged in contradictory objectives; a union with an integrated core but a disengaged periphery; a union dominated by an unhealthy balance of power or indeed any kind of directorium. All these are unsustainable and will not work in the long term«; José Manuel Barroso, *The State of Europe – Die Europa Rede*, Berlin, 9.11.2011, <<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/11/738>> (Zugriff am 22.3.2012).

<sup>32</sup> Hrbek, »Der Integrationsprozess und das Konzept »differenzierte Integration« [wie Fn. 13].

<sup>33</sup> Aus rechtlicher Perspektive bringt der Fiskalpakt wenig substantielle Neuerungen. Siehe António Vitorino, *The TSCG: Much Ado about Nothing?*, Paris: Notre Europe, 23.2.2012,



der Binnengrenzen und die Einführung der Personenfreizügigkeit mit dem Schengener Abkommen (1985) ebenfalls über einen zwischenstaatlichen Vertrag unter zunächst fünf EU-Mitgliedstaaten eingeführt. Dieser Einigung außerhalb der EU-Strukturen ging eine langjährige Blockade von Seiten einiger Mitgliedstaaten voraus, die die im EG-Vertrag enthaltene Vorgabe des freien Verkehrs von Personen nicht umsetzen wollten.<sup>34</sup> Der Kompromiss eines zwischenstaatlichen Vertrags stellte beide Lager zufrieden – die zur Öffnung ihrer Grenzen gewillten Mitgliedstaaten konnten voranschreiten, während es den anderen Staaten wie bisher freistand, ihre Grenzen weiterhin zu kontrollieren.

Entscheidende Voraussetzung für diese Nutzung von DI als Kompromisslösung ist, dass die nicht-beteiligten Parteien das jeweilige Integrationsprojekt ablehnen und keine eigene Beteiligung anstreben. Ist diese Voraussetzung nicht gegeben, entfaltet die DI eher spaltende Wirkung und verschärft die politischen Konflikte zwischen den Mitgliedstaaten. Dies war in der Vergangenheit zum einen dann zu beobachten, wenn Staaten aufgrund der Nichterfüllung qualitativer Kriterien zunächst von einem Integrationsprojekt ausgeschlossen waren. So drängt insbesondere Polen darauf, in die Verhandlungen über die Reformen in der Eurozone einbezogen zu werden, der beizutreten Polen sich Anfang der 2000er Jahre verpflichtet hat; denn die Wirtschafts- und Währungsunion hat sich in der Krise umfassend gewandelt und stellt nunmehr in Bezug auf Integration und Ressourcen deutlich höhere Anforderungen an seine Mitglieder. Bei einem späteren Beitritt hat Polen dann nur noch die Wahl, die neuen »Geschäftsbedingungen« der Eurozone zu akzeptieren oder die Verpflichtung zum Beitritt zu verletzen. In der Folge hat der polnische Premierminister Tusk ebenso wie die schwedische Regierung unter anderem gedroht, den Fiskalpakt nicht zu unterzeichnen, solange eine Partizipation der Nicht-Euro-Mitgliedstaaten an den neuen Eurogipfeln nicht garantiert sei.<sup>35</sup> Hier wirkt differenzierte Integration also nicht als Katalysator zur Überwindung politischer Blockaden, sondern schafft erst solche Blockaden.

<[www.notre-europe.eu/uploads/tx\\_publication/TSCG\\_ViewpointNE\\_Feb2012.pdf](http://www.notre-europe.eu/uploads/tx_publication/TSCG_ViewpointNE_Feb2012.pdf)> (Zugriff am 22.3.2012).

<sup>34</sup> Thorsten Müller, *Die Innen- und Justizpolitik der Europäischen Union: Eine Analyse der Integrationsentwicklung*, Opladen: Leske + Budrich, 2003, S. 124–129.

<sup>35</sup> Valentina Pop, »Future EU Bail-outs Only for Treaty Signatories, New Draft Says«, in: *EU Observer*, 20.1.2012.

Zum anderen hat DI dann eine spaltende Wirkung entfaltet, wenn die nicht-beteiligten Staaten gezielt ausgegrenzt wurden, weil die übrigen Mitgliedstaaten nicht bereit waren, auf deren Bedingungen einzugehen. Die Nutzung der VZ zur Einführung eines EU-Patents etwa war darauf angelegt, Italien und Spanien in der Sprachenfrage zum Einlenken zu zwingen. Beide Staaten beharrten darauf, dass EU-Patente zusätzlich zu den drei Amtssprachen (Englisch, Deutsch, Französisch) auch in ihrer Landessprache eingereicht werden könnten.<sup>36</sup> Aus Sicht der anderen Staaten im Rat und des EU-Parlaments hätte diese Regelung aber die Kosten eines EU-Patents in einem Maße erhöht, dass der angestrebte Kostenvorteil gegenüber den bestehenden Regelungen weitgehend zunichte gemacht worden wäre. Mit der gezielten Ausgrenzung der beiden Staaten konnte zwar das EU-Patent auf den Weg gebracht und die politische Blockade vorerst überwunden werden. Die Debatte wurde aber in einem Maße polarisiert, dass Spanien und Italien gegen die verstärkte Zusammenarbeit vor dem Gerichtshof der EU Klage einreichten.<sup>37</sup> Für die Frage, ob sich DI als Kompromisslösung eignet, kommt es also weniger auf den rechtlichen Rahmen des Integrationsprojekts an, sondern eher darauf, ob die DI-Außenseiter gezielt ausgegrenzt werden oder aus eigenem Willen fernbleiben.

## Vorantreiben der europäischen Integration

Der europapolitische Anspruch, der mit dem Gebrauch des Instruments differenzierte Integration im Sinne eines »Europas der mehreren Geschwindigkeiten« verknüpft ist, geht aber über die Absicht hinaus, kurzfristig Blockaden zu überwinden. Nach diesem Leitbild soll DI langfristig als Katalysator für eine tiefere Integration aller Mitgliedstaaten dienen, indem der stärker integrierte Kern zentripetale Kräfte entfaltet und die DI-Außenseiter sozusagen an sich zieht. Am Ende dieses Prozesses soll langfristig eine »Wiedervereinigung« aller EU-Mitgliedstaaten stehen.

<sup>36</sup> Rat der EU, *Beschluss des Rates vom 10. März 2011 über die Ermächtigung zu einer Verstärkten Zusammenarbeit im Bereich der Schaffung eines einheitlichen Patentschutzes*, Brüssel 2011.

<sup>37</sup> Beide Staaten werfen dem Rat der EU in ihrer Klageschrift vor, »[that] the envisaged enhanced cooperation does not aim to further the objectives of the Union but to exclude a Member State from the negotiations«; Rat der EU, *Case before the Court of Justice of the European Union – Case C-274/11 (Kingdom of Spain against Council of the European Union)*, Brüssel 2011.

So sah etwa das Schengener Abkommen von Beginn an nicht nur vor, dass jeder EG-Mitgliedstaat nachträglich beitreten kann, sondern auch, dass die in ihm niedergelegten Bestimmungen perspektivisch durch gemeinsame EG-Regelungen ersetzt werden können.<sup>38</sup> Ähnlich enthält der 2012 unterzeichnete Fiskalpakt mit Artikel 16 eine Klausel, in der sich die Vertragsparteien verpflichten, binnen fünf Jahren die Substanz des Vertrags in die EU-Verträge zu überführen.

Eine solche temporäre »Wiedervereinigung« aller EU-Mitgliedstaaten fand bislang jedoch nur in einem einzigen Fall<sup>39</sup> statt: Das Sozialabkommen des Maastrichter Vertrags, dem sich die konservative britische Regierung noch verweigert hatte, fand nach dem Regierungswechsel 1997 hin zu New Labour auch die Unterstützung Großbritanniens. Das Abkommen konnte anschließend mit dem Amsterdamer Vertrag in das EU-Recht übernommen werden.<sup>40</sup> Bei anderen Projekten differenzierter Integration ist dies noch nicht gelungen. Partielle Unitarisierungstendenzen lassen sich zwar bei denjenigen DI-Initiativen beobachten, bei denen Staaten aufgrund von qualitativen Kriterien zunächst ausgeschlossen waren. So wurde der Schengenraum sukzessive auf den Großteil der 2004/2007 beigetretenen Staaten erweitert, von denen bereits fünf auch den Euro übernommen haben. In den Fällen, in denen Staaten ein Integrationsvorhaben aus politischen Motiven ablehnten, ist eine solche Unitarisierung jedoch nicht zu beobachten – von den vertraglich garantierten Opt-outs ist bis dato keines widerrufen worden.<sup>41</sup> Mit zehn Außenseitern ist der Euro noch weit davon entfernt, Währung aller Staaten der EU zu werden.

Im Hinblick auf die Integration völkerrechtlicher Verträge in das Primärrecht der Union ist die Bilanz dagegen ausgesprochen positiv. So wurde das Schen-

gener Abkommen mit dem Amsterdamer Vertrag in den EU-Rahmen überführt. Dies war aber nur um den Preis eines Opt-outs von Großbritannien und Irland zu erreichen. Das 2005 geschlossene Abkommen von Prüm,<sup>42</sup> das eine engere Zusammenarbeit bei der grenzüberschreitenden Kriminalitätsbekämpfung zwischen zunächst sieben Staaten ermöglichte, konnte nach dem gleichen Modell unter deutscher Ratspräsidentschaft 2007 in den *Acquis communautaire* eingegliedert werden.<sup>43</sup>

In beiden Fällen wurde mit der Überführung in den gemeinschaftlichen Rechtsbestand der Zweck weitgehend erfüllt, die europäische Integration durch eine Avantgarde voranzutreiben. Als begünstigender Faktor erwies sich hier die schnelle Abfolge von EU-Primärrechtsänderungen in den 1990er und 2000er Jahren.<sup>44</sup> So haben die Erstunterzeichner der Abkommen von Schengen und Prüm die Verträge jeweils mit Bedacht im Vorfeld oder parallel zu EU-Vertragsverhandlungen abgeschlossen. Sie konnten auf diese Weise die außerhalb der EU-Strukturen erarbeiteten zwischenstaatlichen Verträge als Druckmittel nutzen, um innerhalb der Gemeinschaft ihre Vorstellungen durchzusetzen.<sup>45</sup> Gleichwohl gelang die Überführung immer nur, weil neben der Substanz der jeweiligen Verträge auch die differenzierte Integration in die EU-Strukturen importiert wurde: Irland und Großbritannien sind weiterhin von den Regelungen der Schengener und Prümer Abkommen ausgenommen.

Mit Blick auf den Fiskalpakt ist also ein gemischtes Fazit zu ziehen: Die im Vertrag anvisierte Integration in die EU-Verträge innerhalb von fünf Jahren wird nur dann zu erreichen sein, wenn sie im Rahmen von größeren Vertragsverhandlungen im Paket diskutiert

<sup>38</sup> Artikel 140–142 Schengener Durchführungsübereinkommen.

<sup>39</sup> Ausgenommen hiervon sind selbstverständlich zeitlich befristete Übergangsklauseln wie etwa im Bereich der Arbeitnehmerfreizügigkeit, die nach Fristablauf automatisch aufgehoben wurden.

<sup>40</sup> Das Sozialabkommen wird in der britischen Konservativen Partei weiterhin scharf kritisiert und als ein Bereich genannt, in denen Großbritannien weitere Opt-outs aushandeln sollte.

<sup>41</sup> Vor ihrer Abwahl hat die letzte dänische Regierung unter Ministerpräsident Lars Løkke Rasmussen jedoch öffentlich über ein Referendum zur Aufhebung der dänischen Opt-outs nachgedacht. Valentina Pop, »Denmark Eyeing Referendum on Euro«, in: *EU Observer*, 3.3.2011, <<http://euobserver.com/843/31912>> (Zugriff am 19.3.2012).

<sup>42</sup> Siehe Thierry Balzacq u.a., »Security and the Two-Level Game: The Treaty of Prüm, the EU and the Management of Threats«, Brüssel: CEPS, Januar 2006 (CEPS Working Documents Nr. 234), <[www.ceps.eu/ceps/download/1136](http://www.ceps.eu/ceps/download/1136)> (Zugriff am 29.3.2012).

<sup>43</sup> Daniela Kietz, »Heimspiel in der Polizeikooperation. Spannungen zwischen Impulsgebung und Vermittlung«, in: dies./Volker Perthes (Hg.), *Handlungsspielräume einer EU-Ratspräsidentschaft. Eine Funktionsanalyse des deutschen Vorsitzes im ersten Halbjahr 2007*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, September 2007 (SWP-Studie 24/2007), S. 60–67.

<sup>44</sup> Von 1986 (Einheitliche Europäische Akte) bis 2007 (Vertrag von Lissabon) wurde im Durchschnitt alle 4,2 Jahre eine Änderung des EU-Primärrechts beschlossen.

<sup>45</sup> Alexander Stubb, *Negotiating Differentiated Integration: Amsterdam, Nice and Beyond*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2002.

wird. In Anbetracht der Schwierigkeiten der 2000er Jahre bei der Ratifizierung von Verfassungsvertrag und Lissabonner Vertrag ist mit einer solchen »Vertragsänderung« nur dann zu rechnen, wenn unter dem weiteren Druck der Eurokrise Schritte in Richtung einer vertiefenden Integration beschlossen werden.<sup>46</sup> Selbst dann ist aber zu erwarten, dass Großbritannien und Tschechien in puncto Fiskalpaktbestimmungen auf Ausnahmeregelungen bestehen werden.

## Verschiebung der politischen Gewichte in der Union

Eine Auswirkung der Euro- und Schuldenkrise wird von kaum jemandem bestritten: Das Gewicht Deutschlands in der EU hat sich aufgrund seiner Schlüsselrolle im Krisenmanagement drastisch erhöht. Diese neue hervorgehobene Stellung Deutschlands wird in der Regel primär auf dessen aktuelle wirtschaftliche Stärke zurückgeführt. Berlin gab entscheidende Impulse für die Rettungspakete zugunsten von Eurostaaten und für die Weiterentwicklung der institutionellen Architektur der Eurozone, legte aber auch Vetos ein. In vielen Bereichen konnte sich Deutschland dabei in Abstimmung mit Frankreich durchsetzen, etwa bei der Änderung des Vertrags zur Einführung des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM), der Ausgestaltung des Fiskalpakts oder der Ablehnung von Eurobonds.<sup>47</sup>

Aber auch die Mechanismen der differenzierten Integration selbst verlagern – ungeachtet der von Krisen ausgehenden Effekte – die politischen Gewichte in der Union. Für das Ausmaß und die Richtung der Verschiebung sind primär drei Faktoren maßgeblich: Erstens verändert sich durch *angepasste Abstimmungsmodi* rein arithmetisch das Stimmengewicht der einzelnen Mitgliedstaaten im Rat.<sup>48</sup> Bei der VZ und anderen Formen der differenzierten Integration, die

unter dem Dach der Union initiiert werden, sieht der EU-Vertrag vor, dass nach den Regeln der qualifizierten Mehrheit mit derselben Stimmengewichtung und dem prozentual selben Anteil der gewogenen Stimmen abgestimmt wird.<sup>49</sup> Hierzu wird das Quorum für die qualifizierte Mehrheit in Relation zum Quorum im Falle einer Beteiligung aller Mitgliedstaaten gebildet, das knapp 74 Prozent der Stimmen entspricht.<sup>50</sup> Auf den ersten Blick scheint diese Regelung die Stimmenverteilung zwischen den beteiligten Staaten aufrechtzuerhalten, beispielsweise behält Deutschland ebenso wie Frankreich 29 Stimmen. Bei genauerer Betrachtung aber verändert der Wegfall vor allem größerer Staaten das *relative* Gewicht der Staaten im Verhältnis zueinander und im Vergleich zum Quorum, das für die qualifizierte Mehrheit sowie die Sperrminorität gilt. Wie in Tabelle 1 veranschaulicht, ist dieser Effekt umso stärker, je weniger Mitgliedstaaten an einem Projekt der differenzierten Integration partizipieren.

Die praktischen Auswirkungen dieser Verschiebung lassen sich sehr eindrucksvoll am Beispiel der Eurozone illustrieren. Wenn der Rat Beschlüsse zur Währungsunion trifft, etwa zur haushaltspolitischen Überwachung, so haben gemäß Artikel 136 AEUV nur die Euro-Mitgliedstaaten Stimmrecht. Die Euro-17 haben insgesamt 213 Stimmen, so dass für eine qualifizierte Mehrheit 158 Stimmen notwendig sind und in diesem Fall 56 Stimmen für eine Sperrminorität ausreichen. Deutschland und Frankreich, die zusammen 58 Stimmen haben, können hier also jeden Beschluss blockieren. Diese Blockademacht verleiht ihnen zusätzliches politisches Gewicht in der Eurozone. Doch auch Spanien und Italien – die zwei größten Staaten unter denen, die zuletzt in das Zentrum der Aufmerksamkeit geraten sind – verfügen zusammen genau über die für die Sperrminorität nötige Zahl von 56 Stimmen. Anders sieht es bei den übrigen Krisenländern aus: Nicht einmal gemeinsam kommen Irland, Griechenland, Portugal und Zypern mit 35 Stimmen auf eine Sperrminorität. Dies kann zusätzlich erklären,

<sup>46</sup> Lars Brozus/Daniela Kietz/Nicolai von Ondarza, »Die Entwicklung des EU-Systems zwischen Reformdruck und Integrationsmüdigkeit. Möglichkeiten und Grenzen des Pragmatismus«, in: Annegret Bendiek/Barbara Lippert/Daniela Schwarzer (Hg.), *Entwicklungsperspektiven der EU. Herausforderungen für die deutsche Europapolitik*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juli 2011 (SWP-Studie 18/2011), S. 9–18.

<sup>47</sup> William E. Paterson, »The Reluctant Hegemon? Germany Moves Centre Stage in the European Union«, in: *The JCMS Annual Review of the European Union*, (2010), S. 57–75.

<sup>48</sup> Da das Europäische Parlament bei allen Formen differenzierter Integration bis dato nur als Ganzes beteiligt ist, verändert sich dort die Sitzverteilung nicht (siehe unten).

<sup>49</sup> Artikel 238 Absatz 3 AEUV. In Verbindung mit dem Protokoll 36 über die Übergangsbestimmungen gelten bis 2014 noch die gewogenen Stimmrechte, wie sie im Vertrag von Nizza festgelegt wurden. Anschließend gelten dieselben prozentualen Anteile (55% der beteiligten Staaten, die 65% der Bevölkerung der beteiligten Staaten repräsentieren) wie bei Abstimmungen mit allen Mitgliedstaaten.

<sup>50</sup> Dies entspricht jenen 255 Stimmen, die bei der Gesamtstimmenzahl von 345 für die qualifizierte Mehrheit notwendig sind.

Tabelle 1

**Veränderung der Gesamtstimmen und der qualifizierten Mehrheit im Rat in Fällen der differenzierten Integration**

		Gesamt- stimmen	Qualifizierte Mehrheit	Sperr- minorität
Rat der EU (gesamt: 27)		345	255	91
Rat der EU (RFSR: 24) <sup>a</sup>		302	224	77
Rat der EU (Eurozone: 17)		213	158	56

a Unter der Annahme, dass die drei Opt-out-Staaten – Dänemark, Großbritannien, Irland – nicht von ihrem Opt-in-Recht Gebrauch machen. Bei Gebrauch zählen sie wieder zu den beteiligten Mitgliedstaaten, mit entsprechenden Folgen für die Gesamtstimmen bzw. das Mehrheitsquorum.

Tabelle 2

**Sperrminoritäten im Rat bei Euro-Entscheidungen**

Sperrminoritäten unter den Euro-17	Erforderlich: 56 Stimmen
Deutschland und Frankreich	58
Italien und Spanien	56
Irland, Griechenland, Portugal, Zypern	35

Quelle für Tabelle 1 und 2: Schriftliche Nachfrage vom Februar 2012 an das Generalsekretariat des Rates der EU. Eigene Berechnung der Sperrminoritäten.

warum ihr Einfluss auf die Ausgestaltung der Rettungspakete im Vergleich zu Italien und Spanien begrenzt ist.

Ein zweiter wichtiger Faktor für die Richtung der Verschiebung des Einflusses durch differenzierte Integration ist die veränderte Verteilung politischer Präferenzen der Mitgliedstaaten. So werden sich die Interessen einer Gruppe von Mitgliedstaaten, die voranschreiten wollen, in den seltensten Fällen mit denjenigen decken, die in der EU insgesamt vertreten werden. Im Gegenteil, in der Regel werden jene Partnerstaaten enger zusammenarbeiten, die zumindest in einem begrenzten Rahmen gemeinsame Interessen teilen. In der Folge lassen sich Positionen von nicht-beteiligten Mitgliedstaaten übergehen, während sich die Mehrheitspräferenzen deutlich verschieben können. Ein Beispiel für den ersten Fall ist wiederum das europäische Patentrecht, bei dem die Anliegen Italiens und Spaniens übergangen werden konnten. Werden große Teile der Interessen der Außenseiter aber auch in der Gruppe der Insider vertreten – wie etwa im Fall Großbritanniens und der Justiz- und Innenpolitik –, ist die Gefahr einer Nichtbeachtung ihrer Präferenzen deutlich geringer.

Folgenreich auch für Mitgliedstaaten, die sich an differenzierter Integration beteiligen, kann die Verschiebung der Mehrheitsposition innerhalb der Gruppe der DI-Insider sein. Während Entscheidungen im Rat der EU in der Regel einen Kompromiss zwischen den Interessen aller Mitgliedstaaten darstellen, kann sich unter den Bedingungen einer DI für Staaten die Situation ergeben, dass ihnen wichtige politische Verbündete verlorengehen. So ist es aus deutscher Sicht nicht unproblematisch, wenn in Zukunft wirtschaftspolitische Entscheidungen vermehrt im Eurozonenformat bzw. im Rahmen der verstärkten Zusammenarbeit der Eurostaaten gefällt werden. EU-Mitgliedstaaten mit ausgeprägter Stabilitätskultur wie Polen und Schweden oder solche, deren wirtschaftspolitische Grundinteressen in größerem Maße mit denen Deutschlands übereinstimmen, stehen dann nicht als Bündnispartner zur Verfügung.<sup>51</sup>

Drittens ist vor allem für nicht-beteiligte Mitgliedstaaten von hoher Relevanz, inwieweit ein DI-Projekt

<sup>51</sup> Jean Pisani-Ferry, »Only One Bed for Two Dreams: A Critical Retrospective on the Debate over the Economic Governance of the Euro Area«, in: *Journal of Common Market Studies*, 44 (2006) 4, S. 823–844.

ihnen einen institutionellen Zugang zu den Entscheidungsprozessen bietet. Innerhalb des EU-Rahmens ist ein solcher Zugang die Regel: Sowohl bei der VZ als auch bei den Opt-outs dürfen die nicht-beteiligten Mitgliedstaaten als Beobachter zumindest an den formellen Verhandlungen teilnehmen. Sie erhalten auf diese Weise ausreichend Informationen über den Stand der Verhandlungen, können ihre Positionen zur Geltung bringen, Koalitionen bilden oder sogar über das Opt-in-Verfahren über einzelne Beschlüsse mit abstimmen. Für die Außenseiter ist dies eine sehr komfortable Situation. So wird beispielsweise der Einfluss Großbritanniens in der Migrations- und Asylpolitik trotz seiner Opt-outs als erheblich eingeschätzt, da es als wichtiger Partner an den Verhandlungen mitwirkt und sich an einem Großteil der praktischen Maßnahmen substantiell beteiligt.<sup>52</sup>

Wird hingegen eine solche passive Teilnahme nicht gewährt, reduziert dies den Einfluss der DI-Außenseiter auf ein Minimum. Ein Beispiel für eine solche ausgrenzende differenzierte Integration sind aus deutscher Sicht die britisch-französischen Verträge zur Zusammenarbeit in der Verteidigungs- und Sicherheitspolitik.<sup>53</sup> Beide Staaten haben sich mit Bedacht außerhalb des EU-Rahmens organisiert und in einem bilateralen Abkommen vereinbart, eine gemeinsame Krisenreaktionsbrigade aufzustellen, bei Rüstungsvorhaben zu kooperieren und ihre Flugzeugträger interoperabel zu gestalten. Vor allem haben sie mit dem Vertrag auch ständige Regierungskonsultationen zur Sicherheits- und Verteidigungspolitik eingeführt und damit eine enge Koordination etabliert, die mit dem gemeinsamen Vorgehen in Libyen 2011 ihren vorläufigen Höhepunkt erlebte. In der Folge hat Großbritannien auf Kosten Deutschlands an Gewicht in der französischen Sicherheitspolitik gewonnen.

## Brücken durch informelle Foren

Ebenso relevant für das politische Gewicht in der EU ist die Beteiligung an informellen Foren, in denen Gruppen von Mitgliedstaaten über aktuelle Fragen der europäischen Politik beraten. Diese informellen For-

mate dienen in der Regel hauptsächlich drei Zwecken: Erstens der Abstimmung und dem Austausch von Positionen im Rahmen von EU-Entscheidungsprozessen (*Konsultationsfunktion*). So finden etwa vor den Treffen des Europäischen Rats Gespräche unter anderem zwischen Deutschland und Frankreich oder zwischen den europäischen Parteienfamilien statt. Zweitens werden auf der Grundlage gemeinsamer Standpunkte regelmäßig Initiativen in der EU lanciert, die über die formellen EU-Institutionen in die jeweiligen Entscheidungsprozesse eingespeist werden (*Initiativfunktion*). Beispielsweise haben sich die Weimarstaaten plus Italien und Spanien 2011 mit einer gemeinsamen Initiative an die Hohe Vertreterin Catherine Ashton gewandt und konkrete Projekte zur Stärkung der GSPV angeregt.<sup>54</sup> Drittens werden informelle Foren auch genutzt, um ergänzend zum EU-Rahmen nationale Maßnahmen zu koordinieren und eine gemeinsame Politik zu verfolgen (*Koordinationsfunktion*). Dieses Ziel verfolgten zum Beispiel die sogenannten G6 in der Innen- und Justizpolitik, in der sich die Innenminister der sechs bevölkerungsreichsten EU-Mitgliedstaaten unter anderem in Fragen der Terrorismusbekämpfung abstimmen.

Mit Blick auf die DI können sich solche informellen Foren unterschiedlich auswirken, je nachdem, wie sie politisch ausgestaltet und genutzt werden. Zum einen lassen sie sich einsetzen, um die Entstehung politischer Trennlinien in der EU zu vermeiden. Ähnlich wie bei einer Teilnahme ohne Stimmrechte in den Beratungen im Rat besteht die Möglichkeit, die DI-Außenseiter an Verhandlungen zu beteiligen, ohne ihnen formelle Mitentscheidungsrechte einzuräumen. Ein markantes Beispiel für eine solche Inanspruchnahme informeller Foren als Brücke ist das »Salzburg Forum«, das acht mittel- und osteuropäischen Staaten<sup>55</sup> einen Rahmen für den Austausch über Themen der Innen- und Justizpolitik bietet. Gegründet im Jahr 2000 auf Initiative Österreichs, sollte das Salzburg Forum explizit dazu dienen, in der Übergangsphase nach der Erweiterung die schrittweise Integration der mittel- und osteuropäischen Staaten in RFSR und in den Schengenraum zu begleiten, etwa durch die Weitergabe von Know-how oder die Unterstützung

<sup>52</sup> Andrew Geddes, »Getting the Best of Both Worlds? Britain, the EU and Migration Policy«, in: *International Affairs*, 81 (2005) 4, S. 723–740.

<sup>53</sup> Ronja Kempin/Jocelyn Mawdsley, *Abkehr von der GSPV? Französisch-britischer Bilateralismus in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, November 2010 (SWP-Aktuell 81/2010).

<sup>54</sup> Toby Vogel, »Sidestepping the UK over EU Military Headquarters?«, in: *European Voice*, 15.9.2011.

<sup>55</sup> Dies sind Bulgarien, Österreich, Polen, Rumänien, Slowakei, Slowenien, Tschechien und Ungarn. Kroatien hat bis zu seinem EU-Beitritt einen Beobachterstatus beim Salzburg Forum.

bei der Implementierung von EU-Vorgaben.<sup>56</sup> Der bisherige Erfolg des Salzburg Forum ist durch zwei Faktoren in besonderem Maße begünstigt worden: Zum einen wurde es von Beginn an auf eine Heranführungsstrategie ausgerichtet und dafür eng an den EU-Rahmen angekoppelt. Zum anderen hatte dessen Initiator Österreich mit seiner damaligen Lage an der Schengen-Außengrenze ein hohes Eigeninteresse, den beteiligten Nachbarstaaten so weit wie möglich an die EU-Standards heranzuführen.

Ein zweites Beispiel für die Nutzung informeller Foren als Brücke zu DI-Außenseitern stellt die oben genannte G6-Gruppe dar. Seit 2003 stimmen sich in diesem Rahmen sechs EU-Staaten<sup>57</sup> in Fragen der inneren Sicherheit ab. Hierzu gehören Themen der Visa-, Migrations- und Asylpolitik sowie die Bekämpfung von Terrorismus und organisierter Kriminalität. Die G6 verstehen sich selbst als ein Forum, das regelmäßig Initiativen in den EU-Rahmen einspeist und als Motor der Innen- und Justizpolitik fungiert.<sup>58</sup> Großbritannien ist an dieser Kooperation in vollem Umfang beteiligt, selbst wenn Fragen wie das Visa-Informationssystem (VIS) diskutiert werden, an deren Umsetzung das Land aufgrund seiner Opt-outs nicht mitwirkt.<sup>59</sup> Im Vergleich zu anderen, vollständig am RFSR teilnehmenden Mitgliedstaaten nimmt Großbritannien durch seine Stellung in der G6 sogar eine privilegierte Position in den EU-Entscheidungsverfahren ein. Die Einbindung des Landes ist daher auch weniger auf eine Heranführungsstrategie wie beim Salzburg Forum, sondern vielmehr auf politische Arithmetik zurückzuführen; denn aufgrund seines politischen Gewichts ist das Vereinigte Königreich nicht wegen, sondern trotz seines Opt-outs in die G6 integriert worden.

<sup>56</sup> Österreichisches Bundesministerium des Innern, *Aus dem Innern. Forum Salzburg*, Wien 2010.

<sup>57</sup> Dies sind Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien, Spanien und – seit 2007 – Polen.

<sup>58</sup> Ein Bericht des House of Lords von 2006 wirft der G6 vor, dass sie die restlichen EU-Staaten mit ihren Entscheidungen vor vollendete Tatsachen stellt und ihnen nur die Wahl lassen, sich an der Umsetzung zu beteiligen – die Beschlüsse würden sie mithin als für die EU getroffen ansehen. House of Lords, *Behind Closed Doors: The Meeting of the G6 Interior Ministers at Heiligendamm. 40th Report of Session 2005–06. European Union Committee*, London 2006.

<sup>59</sup> Das VIS war eines der Hauptthemen auf dem Treffen von Heiligendamm. Großbritannien war an den Diskussionen vollumfänglich beteiligt, obwohl es in diesem Fall nicht von seinem Opt-in-Recht Gebrauch gemacht hat.

## Die neue Euro-Architektur: Ausgrenzende, aber funktional notwendige Sonderinstitutionen?

Andererseits können informelle Foren aber auch die Trennung zwischen Teilnehmern an einer DI und Außenseitern verschärfen. Das Paradebeispiel dafür ist die Eurogruppe. Sie bietet den Euro-17 ein informelles Forum zur Koordination, das rechtlich keine Entscheidungskompetenzen hat<sup>60</sup> – diese liegen weiterhin beim Rat der EU in der Formation der Wirtschafts- und Finanzminister (ECOFIN).<sup>61</sup> In der Praxis aber spielt die Eurogruppe eine zusehends zentrale Rolle in der Architektur der Eurozone, da dort alle Euro-relevanten Beschlüsse beraten und für den ECOFIN vorentschieden werden.<sup>62</sup>

Die eigentliche Abstimmung im ECOFIN wird infolgedessen zur reinen Formalität: Beispielsweise hat die Eurogruppe im Februar 2012 in einer stundenlangen Sitzung bis tief in die Nacht über das zweite Griechenland-Rettungspaket verhandelt. Erst nach der Einigung im Euro-Format fand am folgenden Tag eine Sitzung des ECOFIN statt, bei der die politische Vereinbarung ohne Debatte akzeptiert wurde.<sup>63</sup> Anders als etwa bei der VZ werden die DI-Außenseiter auf diese Weise aus den eigentlichen Beratungen ausgegrenzt. Dies gilt selbst für diejenigen EU-Mitgliedstaaten, die sich perspektivisch zu einer Einführung des Euros verpflichtet haben und dementsprechend in der Zukunft auch von allen Beschlüssen in der Eurozone betroffen sein werden. Polen hat daher während der Schuldenkrise darauf gedrängt, zumindest in seiner Funktion als Ratspräsidentschaft im zweiten Halbjahr 2011 an den Sitzungen der Eurogruppe teilnehmen zu dürfen – ein Ansinnen, das aber insbesondere auf Betreiben Frankreichs unter Verweis auf den

<sup>60</sup> Zwar wurde die Eurogruppe mit Protokoll 14 in den Vertrag von Lissabon aufgenommen, sie wird aber weiterhin als »informelle Sitzung« (Art. 1 Protokoll 14 EUV) bezeichnet und kann keine rechtlich verbindlichen Entscheidungen treffen.

<sup>61</sup> Je nach Rechtsgrundlage sind dabei aber nur die Vertreter der Eurostaaten stimmberechtigt.

<sup>62</sup> Uwe Puetter, *The Eurogroup. How a Secretive Circle of Finance Ministers Shape European Economic Governance*, Manchester: Manchester University Press, 2006.

<sup>63</sup> »The Greek Crisis. The End of the Marathon?«, in: *The Economist – Charlemagne's Notebook* (Blog), 21.2.2012, <[www.economist.com/blogs/charlemagne/2012/02/greek-crisis](http://www.economist.com/blogs/charlemagne/2012/02/greek-crisis)> (Zugriff am 19.3.2012).

geschlossenen Charakter der Eurogruppe zurückgewiesen wurde.<sup>64</sup>

Besonders problematisch für DI-Außenseiter ist diese Entwicklung dann, wenn die in einem informellen Forum getroffenen politischen Vorentscheidungen nicht auf ein konkretes DI-Projekt beschränkt bleiben, sondern in Form von Paketkompromissen auch auf andere Sachgebiete übergreifen. Während der Eurokrise beispielsweise waren hochpolitische Fragen, die etwa die finanzielle Unterstützung einzelner Eurostaaten, die Reform der wirtschaftspolitischen Steuerung in der EU, die allgemeine EU-Politik und die Haushaltspolitik betrafen, inhaltlich kaum voneinander zu trennen. Dennoch wurden Beschlüsse in reinen Euro-Formaten vorformuliert und die Euro-Außenseiter anschließend vor vollendete Tatsachen gestellt. Dies gilt etwa für den Beschluss, Griechenland in einem vereinfachten Verfahren zusätzliche Mittel aus den EU-Strukturfonds zur Verfügung zu stellen.

Diese Problematik eines politischen Spill-overs durch Vereinbarungen in informellen Sondergremien hat sich mit den institutionellen Reformen weiter zugespitzt, die während der Schuldenkrise beschlossen wurden. Zwar verzichtete man auf eine Vertragsänderung und übertrug auch keine Entscheidungskompetenzen an neue, exklusiv für die Eurostaaten operierende Gremien. Doch wurden sukzessive drei entscheidende institutionelle Neuerungen eingeführt:

Erstens wurden die bis dahin als reines Kriseninstrument fungierenden Eurogipfel, die Treffen der Staats- und Regierungschefs der Eurozone, in ein festes Format umgewandelt, das in Zukunft mindestens halbjährlich tagen soll. Zwar sollen die Eurogipfel zur Vermeidung des beschriebenen Spill-overs in der Regel erst *nach* den Treffen des Europäischen Rats stattfinden. Aufgrund ihrer Ansiedlung auf oberster politischer Ebene sind sie gleichwohl dazu prädestiniert, weiterreichende wirtschaftspolitische Entscheidungen zu treffen. Die dadurch für die DI-Außenseiter zu erwartenden bedrohlichen Effekte wurden bei der Verhandlung des Fiskalpakts jedoch in begrenztem Maße entschärft: Angeführt von Polen konnten sich die am Fiskalpakt beteiligten Nicht-Eurostaaten mit der Forderung durchsetzen, in Zukunft zumindest einmal jährlich an den Beratungen des Eurogipfels teilzunehmen.<sup>65</sup>

<sup>64</sup> Piotr Kaczynski, *Polish Council Presidency 2011: Ambitions and Limitations*, Stockholm: Swedish Institute for European Policy Studies, 2011.

<sup>65</sup> Artikel 12 Absatz 3 Fiskalpakt. Dieser Passus wurde jedoch erst eingefügt, nachdem Polen und Schweden gedroht

Zweitens wurde das Amt eines Präsidenten der Eurogipfel geschaffen, der analog zum Präsidenten des Europäischen Rats die Treffen vorbereiten und leiten soll. Mehr noch: Nicht nur wurde mit Herman Van Rompuy der aktuelle Präsident des Europäischen Rats zum Eurogipfel-Präsidenten gewählt, auch in Zukunft sollen die Inhaber der beiden Funktionen zum selben Zeitpunkt bestimmt werden.<sup>66</sup> Als Folge sind beide Positionen so eng miteinander verknüpft, dass faktisch ein neuer Doppelhut entsteht und diese Ämter auch nach der Ära Van Rompuy in Personalunion geführt werden dürften. Für die Euro-Außenseiter ist dies doppelt relevant: Zum einen soll der Präsident der Eurogipfel die Nicht-Eurostaaten (und die anderen EU-Organe) über die Ergebnisse der Sitzungen informieren und diese Staaten bei Beratungen einbeziehen. Zum anderen wurde damit de facto festgelegt, dass in Zukunft nur Kandidatinnen und Kandidaten als Präsident des Europäischen Rats in Frage kommen, die aus einem Euro-Mitgliedstaat stammen. Angesichts der hervorgehobenen politischen Bedeutung, die dem Präsidenten des Europäischen Rates in der Lissabonner Konstruktion zukommt, ist dies eine deutliche Abwertung der Nicht-Eurostaaten in der EU-Hierarchie.

Drittens wurde zur Vorbereitung der Sitzungen der Eurogruppe und der Eurogipfel ein administrativer Unterbau geschaffen, der analog zu den Arbeitsgruppen im Ratssystem Eurozone-relevante Beschlüsse vorbereitet. Mit dem Ausbau der administrativen Kapazitäten ist also in der Euro-Architektur eine vertikal durchgängige Trennung zwischen normaler Ratsstruktur und den Eurogremien vollzogen worden. Letztere verfügen zwar über keine formellen Entscheidungsbefugnisse, in ihnen werden aber politisch weitreichende Vorfestlegungen zwischen den Eurostaaten vereinbart.

Aus Sicht der Nicht-Eurostaaten findet damit eine Ausgrenzung statt. Sie sehen die Gefahr, dass sich die Staaten der Eurozone bei der zu erwartenden dynamischen Entwicklung im Zuge der Schuldenkrise schrittweise von ihnen abkoppeln könnten. Das wäre allerdings gerade auch für die Eurostaaten problematisch, da damit nicht nur das Spalt-, sondern auch das Blockadepotential wachsen würde. Auch wenn sich

hatten, den Vertrag nicht zu unterzeichnen, falls sie nicht an den Eurogipfeln teilnehmen können.

<sup>66</sup> Heads of State and Government of the Euro Area, *Euro Summit Statement*, Brüssel, 26.10.2011, <[www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/125644.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/125644.pdf)> (Zugriff am 19.3.2012).

das politische Gewicht zugunsten der Eurozone verlagert, sind formell weiterhin die EU-27 in wichtigen Fragen zuständig – von Vertragsänderungen über Entscheidungen zum Stabilitäts- und Wachstumspakt oder zur Verteilung der EU-Haushaltsmittel bis hin zu den auswärtigen Beziehungen. Eine Konfrontation mit den Nicht-Eurostaaten durch forcierte Ausgrenzung würde deren Kooperationsbereitschaft erheblich mindern, und das könnte die EU und die Eurozone dauerhaft schwächen.

Gleichwohl sind diese Sonderregeln für die Eurozone gut begründet. Eine ständige Einbeziehung der zehn Nicht-Eurostaaten in die Beratungen würde die Transaktionskosten des Eurozonenmanagements deutlich in die Höhe treiben und die Verhandlungen erschweren. Der gemeinsame Währungsraum erfordert zweifellos, dass sich die Mitglieder der Eurogruppe in wirtschaftspolitischen Fragen eng miteinander abstimmen. Dies ist durch die Schuldenkrise noch einmal besonders deutlich geworden. Sollten sich die Eurostrukturen weiterentwickeln und sollte sich die wirtschafts- und haushaltspolitische Integration der Euro-17 noch vertiefen, wird dieser funktionale Bedarf weiter wachsen. Den EU-Institutionen und den Eurostaaten muss daher ein Spagat zwischen den Geboten gelingen, Ausgrenzung zu vermeiden und funktional notwendige Abgrenzung zuzulassen.

## Aufspaltung der Organe in den Entscheidungsverfahren

Die differenzierte Integration hat auch Auswirkungen auf das institutionelle Gleichgewicht und den politischen Charakter des EU-Systems. Dabei müssen für die Mitgliedstaaten mit Ausnahmeregelungen auch die Entscheidungsverfahren innerhalb von DI-Projekten angepasst werden. Bei zwischenstaatlichen Verträgen bedeutet dies in der Regel, eigene institutionelle Verfahren und Strukturen zu schaffen. So war etwa der Prümer Vertrag (2005) zwar eng mit der Innen- und Justizpolitik der EU verknüpft. Angesichts der zunächst begrenzten Zahl von Vertragsparteien<sup>67</sup> und der hohen Konfliktrichtigkeit der in diesem Vertrag geregelten Sachverhalte war es jedoch nicht möglich, auf das Instrument der VZ und damit auf die EU-

Institutionen zurückzugreifen.<sup>68</sup> Dementsprechend wurde mit dem Vertrag ein eigenständiges »Ministerkomitee« außerhalb der EU-Strukturen gegründet, das mit Einstimmigkeit Umsetzungsbeschlüsse fassen konnte (Art. 43 Prümer Vertrag). Es stellte somit eine Parallelstruktur zum Rat der EU dar. Insofern erscheint es auch nur konsequent, dass die nicht-beteiligten EU-Mitgliedstaaten zu den Beratungen im Ministerkomitee nicht eingeladen waren.

Eine solche Vervielfältigung institutioneller Strukturen kann langfristig die Autorität und Legitimität der eigentlichen EU-Organe untergraben. Durch die schnelle Integration des Schengener Abkommens und des Prümer Vertrags in den EU-Rahmen sind Parallelstrukturen bislang jedoch vermieden worden. Da eine Überführung des Fiskalpacts in den Rechtsbestand der Union politisch aber nur schwer durchzusetzen sein dürfte (siehe oben), ist hier besonders darauf zu achten, dass keine Doppelstrukturen entstehen. Bei der mit dem Fiskalpakt verknüpften Organleihe scheint dies gewährleistet zu sein: Trotz des völkerrechtlichen Charakters des Fiskalpacts wird die Europäische Kommission an die Vertragspartner »ausgeliehen« und erhält eine führende Rolle bei der Umsetzung des Vertrags. Zudem können die Mitgliedstaaten bei Verletzung der Regeln des Fiskalpacts ein Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof gemäß Artikel 273 AEUV in Verbindung mit Artikel 7 Fiskalpakt anstrengen. Die damit geschaffene Hybridstruktur – außerhalb der EU-Verträge, aber doch eingebunden in das politisch-institutionelle System der EU – birgt jedoch die Gefahr, dass sie für rechtliche Unsicherheit sorgt.<sup>69</sup> Die Verschränkung von Schuldenbremsen, die im nationalen Recht zu verankern sind, mit dem völkerrechtlichen Fiskalpakt und den europarechtlichen Vorgaben des verschärften Wachstums- und Stabilitätspakts kann gerade bei politisch hochsensiblen Entscheidungen, wie sie die nationale Wirtschaftspolitik gewöhnlich kennzeichnen, erhebliche Spannungen

<sup>68</sup> Daniela Kietz/Andreas Maurer, *Von Schengen nach Prüm. Sogwirkungen verstärkter Kooperation und Anzeichen der Fragmentierung in der EU*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Mai 2006 (SWP-Aktuell 24/2006).

<sup>69</sup> Zu den rechtlichen Möglichkeiten der Organleihe an völkerrechtliche Verträge siehe Daniel Thym, *Ungleichzeitigkeit und europäisches Verfassungsrecht. Die Einbettung der verstärkten Zusammenarbeit, des Schengener Rechts und anderer Formen von Ungleichzeitigkeit in den einheitlichen rechtlichen institutionellen Rahmen der Europäischen Union*, Baden-Baden: Nomos, 2004, S. 315ff.

<sup>67</sup> Mit sieben Unterzeichnern lag die Zahl zunächst unter dem Quorum von acht Mitgliedstaaten, die zu jener Zeit für eine VZ erforderlich waren.



hervorrufen, wenn Widersprüche zwischen den drei Rechtsquellen auftreten.

Wird ein Projekt der differenzierten Integration hingegen im EU-Rahmen verwirklicht, stellt dies zumindest unter institutionellen Gesichtspunkten für den Rat der EU und den Europäischen Rat kein Problem dar: Da es sich um Organe der Mitgliedstaaten handelt, können hier in jedem einzelnen Entscheidungsverfahren die Beteiligungs- und Mitbestimmungsrechte der nationalen Vertreter variiert werden. Wie oben dargestellt, ist es bei dem allergrößten Teil der Projekte differenzierter Integration – die Eurozonen-Institutionen bilden eine bedeutsame Ausnahme – die Regel, dass die DI-Außenseiter ohne Stimmrecht an den Beratungen teilnehmen dürfen. So wird eine hochgradige Inklusivität gesichert, und die Willensbildungsprozesse lassen sich in die reguläre Arbeit des Rates einbeziehen.

Anders stellt sich das Problem für die Kommission dar. Als Vertreterin des gemeinschaftlichen Interesses hat sie ihre Aufgabenbereiche bis dato nicht nach DI-Projekten unterteilt. Entscheidungen etwa zur Innen- und Justizpolitik oder zur Eurozone werden auch vom Kollegium der Kommission im Konsens getroffen. Kommissare sind weder rechtlich noch politisch Vertreter ihrer Staaten und haben dabei unabhängig vom Status ihrer Herkunftsländer das gleiche Stimmrecht. Nicht zuletzt kommt der Kommission bei DI-Projekten innerhalb der EU-Strukturen eine hervorgehobene Rolle als Organ zu, das den Zusammenhalt der Union gewährleistet. Denn sie soll dafür Sorge tragen, dass eine VZ mit dem Recht der EU vereinbar ist, und als übermittelnde Instanz die nicht-beteiligten Mitgliedstaaten und das Europäische Parlament unterrichten. Sie wird damit für die außen vor bleibenden Mitglieder zum zentralen Ansprechpartner und für die Teilnehmer an einer DI zum Garanten dafür, dass das gewählte Verfahren europäische Legitimität genießt. Solange sie also im EU-Rahmen durchgeführt wird, stärkt eine DI die Kommission sogar.

## Das demokratisch-legitimatorische Dilemma des Europäischen Parlaments

Am kritischsten aus institutioneller Sicht ist die Ausweitung der DI jedoch für das Europäische Parlament (EP). Dabei ist eine Beteiligung des Parlaments an Entscheidungsverfahren in DI-Projekten keineswegs ausgeschlossen, *solange* diese unter dem Dach der EU-Strukturen stattfinden. In der Praxis stellt sie sogar

die Norm dar – bei von Opt-outs betroffenen Bereichen ist das Parlament wie im jeweiligen Politikbereich üblich und als Ganzes eingebunden, das heißt einschließlich der Abgeordneten aus den Opt-Out-Staaten. Ebenso wird das Parlament angehört oder sogar voll einbezogen, wenn es um die Gesetzgebung im Bereich der haushalts- und wirtschaftspolitischen Koordinierung mit besonderem Bezug zur Eurozone geht. Prägnantestes Beispiel für eine volle Mitwirkung des Parlaments waren die Beschlüsse zur Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts in Form des sogenannten »Six Packs«. <sup>70</sup> Hier konnte sich das Parlament sogar mit weitreichenden Forderungen gegenüber den Mitgliedstaaten durchsetzen und in einigen Punkten eine Verschärfung der Bestimmungen erreichen. <sup>71</sup>

Eine solche Beteiligung ist jedoch nur im EU-Rahmen möglich. Bei rein zwischenstaatlichen Abkommen außerhalb der Union bleibt das Parlament außen vor. So war das EP beim Schengener Abkommen vor dessen Aufnahme in das EU-Recht in keiner Weise involviert. Auch der Prümer Vertrag sah eine Unterrichtung des Parlaments nicht vor. Bei seiner Überführung in den Rechtsbestand der Gemeinschaft ist das EP lediglich angehört worden. Diese Marginalisierung stand im Gegensatz zu den bereits deutlich gewachsenen Mitsprachekompetenzen des Parlaments in der Innen- und Justizpolitik in der Zeit, als der Prümer Vertrag unterzeichnet wurde.

Der jüngst beschlossene Fiskalpakt sieht überhaupt zum ersten Mal bei einem eigentlich völkerrechtlichen Vertrag von EU-Mitgliedsländern eine Partizipation des Europäischen Parlaments vor: Zum einen soll der neue Präsident des Eurogipfels das EP über die Ergebnisse der Treffen informieren. Zum anderen erhält der Präsident des Parlaments das Recht, vor dem Eurogipfel zu sprechen. Dieses Recht steht ihm bereits beim Europäischen Rat zu. Doch war es in der Vergangenheit eher symbolischer Natur, sein Gebrauch hat nicht zu einer Beteiligung an den eigent-

<sup>70</sup> Obgleich der Stabilitäts- und Wachstumspakt primär auf die Mitgliedstaaten der Eurozone abzielt, entfaltet er auch eine begrenzte Wirkung auf die Nicht-Eurostaaten. Formal wurden die sechs Gesetzgebungsinitiativen des Six Packs daher auch von der EU insgesamt verabschiedet.

<sup>71</sup> Für eine detaillierte Analyse der Reformen, die mit dem Six Pack an der wirtschaftspolitischen Steuerung und dem Stabilitäts- und Wachstumspakt vorgenommen wurden, siehe Stijn Verhelst, *The Reform of European Economic Governance: Towards a Sustainable Monetary Union?*, Gent: Academia Press for Egmont – The Royal Institute for International Relations, Juni 2011 (Egmont Paper Nr. 47).

lichen Verhandlungen geführt.<sup>72</sup> Folglich ist also auch die Einbeziehung des Parlaments in den Fiskalpakt zunächst nur als symbolhafte Formalie zu werten. Sollte das EP aber durch andere Reformen in den für die Eurozone relevanten Politikbereichen an Gewicht gewinnen, könnten der Präsident des Parlaments bzw. die jeweiligen Vorsitzenden der großen Fraktionen auf diese Weise langfristig zu wichtigen Mitspielern auf oberster Ebene werden.

Mit der vollen Mitwirkung an der Beschlussfassung innerhalb der EU-Strukturen beginnt aber eigentlich erst das politisch-legitimierende Dilemma des Europäischen Parlaments: Die Grundidee der differenzierten Integration, unter den Mitgliedern einer Gemeinschaft die Beteiligten von den Nicht-Beteiligten zu trennen, erfordert konsequenterweise auch eine Differenzierung in den damit verbundenen Entscheidungsverfahren. So ist es im Rat vollkommen selbstverständlich, dass Opt-out-Staaten auch kein Stimmrecht bei Beschlüssen in Bereichen besitzen, aus denen sie sich zurückgezogen haben. Übertragen auf das Europäische Parlament würde dies bedeuten, dass etwa Abgeordnete aus Großbritannien in Fragen der gemeinsamen Währung nicht abstimmen dürften und das EP de facto je nach Sachlage unterschiedlich zusammengesetzt sein müsste. Eine solche Zersplitterung hat das Parlament jedoch in der Vergangenheit abgelehnt.<sup>73</sup>

Im Gegenteil – bei den bisherigen Formen differenzierter Integration im EU-Rahmen ist das Parlament in seiner Gesamtheit mit allen Abgeordneten beteiligt. Diese Praxis ist aber unter dem Aspekt der demokratischen Legitimation fragwürdig, denn sie gibt Parlamentariern ein Recht auf Mitsprache bei Entscheidungen, von denen ihre Wahlkreise eigentlich nicht betroffen sind. Diese Abgeordneten könnten mit ihrer Stimme das Votum des Europäischen Parlaments verändern. Besonders anschaulich lässt sich dieses Problem an zwei Beispielen verdeutlichen. Wenn das EP in Fragen der Währungsunion abstimmt, etwa über Resolutionen zur Eurokrise, sind aktuell 270 Abgeordnete (35,8% des Plenums) stimmberechtigt, obwohl ihre Mitgliedstaaten den Euro nicht angenommen haben.<sup>74</sup> Im Falle einer Fraktion, der »Europäischen

Konservativen und Reformisten«, sind sogar mehr als 95 Prozent der Abgeordneten Vertreter von Nicht-Eurostaaten. Daher ist davon auszugehen, dass die Beteiligung der Parlamentarier aus den Nicht-Eurostaaten auch Abstimmungsergebnisse zu Fragen der gemeinsamen Währung beeinflusst.

Sollte sich der Trend zu mehr differenzierter Integration fortsetzen, wird das Parlament auch sein Mitspracherecht als einzig direkt demokratisch legitimes EU-Organ einfordern. Dann müssen sich die Parlamentarier aber auch diesem politisch-legitimierenden Dilemma stellen. Einen einfachen Ausweg daraus scheint es nicht zu geben: Eine Aufspaltung in ein Vollparlament und jeweils für einzelne DI-Projekte zuständige Subparlamente lehnt das EP mit dem Verweis ab, dass es sowohl die Transparenz der Parlamentsarbeit verringern als auch dem Grundsatz und Selbstverständnis des EP zuwiderlaufen würde, dass die Abgeordneten die Unionsbürgerinnen und Unionsbürger in ihrer Gesamtheit repräsentieren. Auf der anderen Seite sind Abstimmungen, bei denen zum Teil mehr als ein Drittel der Stimmen von Vertretern eigentlich nicht betroffener Bevölkerungen abgegeben werden, nur von zweifelhafter demokratischer Legitimität. Mit dem Festhalten an einem Gesamtparlament ohne Differenzierung dürfte das EP sein Gewicht in Verhandlungen über die zukünftige Struktur der wirtschaftspolitischen Steuerung schwächen und Gefahr laufen, zu einem der Verlierer der differenzierten Integration zu werden.

## Personalpolitik

Auswirkungen auf die Einbindung – oder Ausgrenzung – von DI-Außenseitern hat auch die Personalpolitik in den einzelnen EU-Organen. Das Europäische Parlament erhebt den Anspruch, als gesamteuropäische Institution alle Unionsbürgerinnen und -bürger zu vertreten. In den Ausschüssen ist aber durchaus eine begrenzte Differenzierung nach Herkunft der Mitglieder des EP (MEPs) zu beobachten: Betrachtet man etwa die zwei Ausschüsse, die für den RFSR zuständig sind, lassen sich variierende Effekte feststellen. Beispielsweise sind britische Abgeordnete im Vergleich zu Parlamentariern aus DI-Insider-Staaten wie Deutschland nur leicht geringer repräsentiert.<sup>75</sup>

<sup>75</sup> So entspricht beispielsweise die Vertretungsquote deutscher Abgeordneter in den letzten beiden Legislaturperioden im Ausschuss für Bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres

<sup>72</sup> Philippe De Schoutheete/Helen Wallace, *The European Council*, Paris: Notre Europe, 2002.

<sup>73</sup> Honor Mahony, »Eurozone MEPs Should Have Exclusive Voting Rights, French Deputy Says«, in: *EU Observer*, 18.10.2011, <<http://euobserver.com/19/113972>> (Zugriff am 5.7.2012).

<sup>74</sup> Eigene Berechnung.

Dänische und irische Abgeordnete hingegen sind und waren in den Ausschüssen über beide Legislaturperioden kaum oder gar nicht vertreten.<sup>76</sup>

Bei der Entscheidungsvorbereitung ist dieser Trend ebenfalls zu beobachten. Die für die parlamentarische Arbeit wichtigsten Akteure sind hier die jeweils für ein Dossier zuständigen Berichterstatter. In der Regel werden Abgeordnete aus einem Mitgliedstaat, der an einem DI-Projekt nicht teilnimmt, auch nicht zum Berichterstatter für das betreffende Dossier ernannt. In den letzten beiden Legislaturperioden wurde beispielsweise kein dänischer Abgeordneter mit der Berichterstattung zu Fragen der GSVP betraut.<sup>77</sup> Umgekehrt stammten mit zwei Ausnahmen<sup>78</sup> sämtliche Berichterstatter über Angelegenheiten mit direktem Bezug zur gemeinsamen Währung aus Staaten, die den Euro bereits nutzen. Auch bei Themen der Innen- und Justizpolitik ist diese Praxis zu beobachten. Hier waren während der letzten beiden Legislaturperioden keine Abgeordneten aus Dänemark oder Irland Berichterstatter zum RFSR. Das Gewicht der britischen Abgeordneten hingegen scheint für diese »natürliche Selektion« zu groß zu sein: Immerhin 36 der insgesamt 170 Dossiers zum RFSR wurden von britischen MEPs betreut.<sup>79</sup>

Bei der Besetzung von Leitungspositionen wie der des Parlamentspräsidenten und der Vizepräsidenten haben sich DI-Projekte kaum ausgewirkt. Dies belegt etwa die Wahl Jerzy Buzeks zum Präsidenten, der aus dem Nicht-Eurostaat Polen stammt. Auch unter den 14 Vizepräsidenten waren in den letzten beiden Legislaturperioden jeweils mindestens vier Abgeordnete aus Nicht-Eurostaaten bzw. aus Staaten vertreten, die

(LIBE) 10,5% (Gesamtparlament: 13,05%), bei den britischen Abgeordneten beträgt sie 7,8% (Gesamtparlament: 9,85%). Eigene Berechnung auf Grundlage offizieller Informationen des Europäischen Parlaments.

<sup>76</sup> Nur in der Legislaturperiode von 2004 bis 2009 war ein dänischer Abgeordneter im LIBE-Ausschuss vertreten, ansonsten gab es weder irische noch dänische Abgeordnete in diesem oder dem Rechtsausschuss (JURI).

<sup>77</sup> Eigene Erhebung auf Grundlage offizieller Informationen des Europäischen Parlaments. Untersucht wurden die Legislaturperioden 2004–2009 sowie 2009–2012. Siehe European Parliament, *Legislative Observatory*, <[www.europarl.europa.eu/oeil/home/home.do?lang=en](http://www.europarl.europa.eu/oeil/home/home.do?lang=en)> (Zugriff am 3.2.2012).

<sup>78</sup> Diese Ausnahmen waren ein Bericht zur Bekämpfung von Eurofälschung durch den bulgarischen Abgeordneten Slavi Binev sowie ein Bericht der britischen Abgeordneten Vicky Ford zur Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts (ebd.).

<sup>79</sup> Eigene Erhebung. Untersucht wurden nur die beiden direkt mit Fragen des RFSR betrauten Ausschüsse LIBE und JURI.

sich nicht am RFSR beteiligen. Auch hier spielte Großbritannien eine hervorgehobene Rolle, da es – anders als etwa Frankreich – in jeder Periode mindestens ein Mitglied des Präsidiums stellte.<sup>80</sup>

Für die Europäische Kommission ergibt sich ein anderes Bild. Auf der Ebene der normalen Kommissionsbeamten wirkt sich die Beteiligung oder Nicht-Beteiligung an einem DI-Projekt kaum aus. Im Vergleich zum Anteil an der gesamten Belegschaft der Kommission sind etwa britische, dänische und irische Beamte in jenen Generaldirektionen, die mit dem RFSR befasst sind,<sup>81</sup> nur unwesentlich schwächer repräsentiert als in anderen. Bei der Besetzung der obersten Entscheidungspositionen hingegen wird nach einer klaren Devise verfahren: Seitdem EU-Mitgliedstaaten vom Instrument des Opt-outs in Sachen gemeinsame Währung, RFSR und Schengen Gebrauch gemacht haben, wurde keiner der zuständigen Kommissarsposten mit Repräsentanten nicht-beteiligter Staaten besetzt.<sup>82</sup> Darüber hinaus wurden in dieser Zeit auch nur Politiker aus solchen Ländern zum Kommissionspräsidenten gewählt, die bei allen DI-Projekten mitwirken – mittlerweile immerhin nur noch 10 von 27 Staaten (siehe Übersicht im Anhang, S. 35). Zumindest in der öffentlichen Debatte wurde explizit darauf verwiesen, dass ein Kommissionspräsident gerade auch die Anliegen der wichtigsten DI-Projekte überzeugend und glaubwürdig nach außen vertreten müsse.

Im Rat der EU und dem Europäischen Rat erfolgt eine solche Differenzierung automatisch, da sich die Entscheidungsgremien aus Vertretern der Mitgliedstaaten zusammensetzen, bei denen je nach den Regelungen des jeweiligen DI-Projekts die nicht-beteiligten Mitgliedstaaten gar nicht oder nur ohne Stimmrecht teilnehmen (siehe oben). Die Ratspräsidentschaft wiederum wird strikt nach dem Rotationsprinzip vergeben, so dass auch DI-Außenseiter den Vorsitz in Ratsformationen innehaben können, in denen Beschlüsse etwa zum RFSR getroffen werden. Im Hinblick auf die

<sup>80</sup> Eigene Berechnung auf Grundlage offizieller Informationen des Europäischen Parlaments.

<sup>81</sup> Dies sind im engeren Sinne die Generaldirektionen für Justiz (JUST) und Inneres (HOME). Im März 2012 waren in beiden Generaldirektionen Mitarbeiter aus allen drei Opt-out-Staaten vertreten. Europäische Kommission, *Distribution of Officials and Temporary Agents by Directorate General and Nationality (All Budgets)*, August 2012, <[http://ec.europa.eu/civil\\_service/docs/europa\\_sp2\\_bs\\_nat\\_x\\_dg\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/civil_service/docs/europa_sp2_bs_nat_x_dg_en.pdf)> (Zugriff am 25.8.2012).

<sup>82</sup> Eigene Erhebung auf Basis offizieller Informationen der EU.

beiden Führungspositionen im Ratssystem – den ständigen Präsidenten des Europäischen Rats und die Hohe Vertreterin für Außen- und Sicherheitspolitik<sup>83</sup> – stellt sich mit dem Vertrag von Lissabon aber die Frage, welche Auswirkungen die differenzierte Integration auf die Besetzung dieser Ämter haben könnte oder sollte. Analog zur Kommission dürfte für das Amt des Hohen Vertreters angesichts seiner Zuständigkeiten für die GSVP kaum eine Kandidatin oder ein Kandidat aus Dänemark in die engere Auswahl kommen. Noch markanter sind die Folgen für das Amt des ständigen Präsidenten des Europäischen Rats, der, wie aufgezeigt, künftig in der Regel als Präsident des Eurogipfels einen Doppelhut tragen wird. Es ist also davon auszugehen, dass in Zukunft nur Kandidatinnen oder Kandidaten aus einem Eurostaat in dieses Amt gewählt werden.

Insgesamt lassen sich drei Tatsachen festhalten, die sich aus der differenzierten Integration für die Personalpolitik ergeben: Erstens findet zumindest in den supranationalen Institutionen auf Arbeitsebene eine Inklusion der nicht-beteiligten Mitgliedstaaten statt, die allerdings nur im Parlament auch die Übernahme politischer Spitzenpositionen einschließt. Zweitens nimmt Großbritannien eine Sonderrolle ein, da es trotz der großen Zahl seiner Opt-outs in vielen Bereichen dennoch gut oder sogar besser vertreten ist als beteiligte, aber kleinere Staaten. Zuletzt verstärkt die fortgesetzte DI in der Eurozone die Differenzierung in einer Form, dass auch bei der Besetzung von übergreifenden Führungspositionen in Kommission und Ratsstruktur zunehmend Kandidatinnen und Kandidaten aus nicht-beteiligten Staaten vorab ausgeschlossen sein dürften.

## Solidarität und Zusammenhalt in der Union

Nicht zuletzt sind aus europäischer Perspektive die Auswirkungen der differenzierten Integration auf Solidarität und Zusammenhalt in der Union zu problematisieren. Schon das Prinzip einer Differenzierung ist für eine politische Gemeinschaft prekär. Denn das »Gemeinschaftsgefühl«, das für die Akzeptanz von Mehrheitsbeschlüssen und die Formierung einer gemeinsamen Identität als notwendig angesehen wird (Max Weber), bildet sich vor allem im Zuge der Bewältigung gemeinsamer Herausforderungen. Die DI ver-

wehrt den Mitgliedstaaten der EU jedoch bis zu einem bestimmten Grad diese Erfahrung. Wenn nur Gruppen von beteiligten Mitgliedstaaten vor gemeinsamen Herausforderungen stehen, während die nicht-beteiligten Staaten sowohl vor positiven als auch negativen Effekten geschützt sind, kann kein Gemeinschaftsgefühl aufkommen. Drei Konstellationen hatten in der Vergangenheit besonders heikle Folgen für den Zusammenhalt der Union:

Erstens ist die Wahrnehmung einer »Zwei-Klassen-EU« primär mit jenen Bereichen differenzierter Integration verknüpft, in denen der integrierte Kern aktive Ausgrenzung betrieben hat. Dies gilt etwa für die zahlreichen Übergangsfristen, die von den Mitgliedstaaten der EU genutzt wurden, um sich vor potentiell negativen Konsequenzen der Erweiterung zu schützen. Obgleich der Großteil der Übergangsfristen bei den Erweiterungsrunden 2004 und 2007 technischer Natur war, wurden sie in den betroffenen Gesellschaften sehr kritisch diskutiert, weil etwa die Übergangsfristen in der Arbeitnehmerfreizügigkeit die Rechte ihrer Bürgerinnen und Bürger gegenüber denjenigen anderer EU-Staaten begrenzt haben.<sup>84</sup> Im Gegensatz zu solchen aktiv betriebenen Ausgrenzungsprozessen kann eine freiwillig gewählte Außenseiterposition, wie sie Großbritannien und Dänemark mit ihren Opt-outs beziehen, auch weitgehend ohne Konsequenzen für den Zusammenhalt der Union bleiben. So nehmen diese beiden EU-Mitglieder zwar nur punktuell am RFSR teil, sie sehen darin aber keine Ausgrenzung, sondern werten dies als Beweis ihrer Souveränität.<sup>85</sup>

Zweitens unterminieren aber auch freiwillige Opt-outs dann den Zusammenhalt und die Solidarität in der EU, wenn die Außenseiter durch ihre Nicht-Teilnahme vor geteilten Risiken und Bedrohungen geschützt oder zumindest nur indirekt davon berührt werden. Als 2011 im Zuge der Umwälzungen im arabischen Raum die Migration an den südlichen Außengrenzen der EU zunahm, waren davon allein diejenigen europäischen Staaten unmittelbar betroffen, die Partei des Schengener Abkommens sind. Dies wirkte sich naturgemäß auf die Wahrnehmung des Problems

<sup>84</sup> Christina J. Schneider, »Differenzierte Mitgliedschaft und die EU-Osterweiterung. Das Beispiel der Arbeitnehmerfreizügigkeit«, in: *Swiss Political Science Review*, 12 (2006) 2, S. 67–94.

<sup>85</sup> Rebecca Adler-Nissen/Thomas Gammeltoft-Hansen, »Strait-jacket or Sovereignty Shield? The Danish Opt-out on Justice and Home Affairs and Prospects after the Treaty of Lisbon«, in: *Danish Foreign Policy Yearbook*, (2010), S. 137–161.

<sup>83</sup> Zu den reformierten Führungsstrukturen in der EU siehe von Ondarza, *Koordinatoren an der Spitze* [wie Fn. 29].

aus: So haben die Schengenstaaten in der ersten Jahreshälfte 2011 höchst kontrovers über den Umgang mit der Migration und die Möglichkeit verhandelt, Grenzkontrollen zeitlich begrenzt wieder einzuführen.<sup>86</sup>

Im Kern drehte sich die politische Debatte also um die Solidarität in Asyl- und Migrationsfragen zwischen den *Mitgliedstaaten des Schengener Abkommens*. Diese Solidarität wurde durch den sich verschärfenden Migrationsdruck auf eine harte Probe gestellt. Zeitungskommentatoren in europäischen Leitmedien werteten die französisch-italienischen Auseinandersetzungen über die Öffnung der italienischen Grenze zur »Weiterleitung« von Flüchtlingen nach Frankreich als Beleg für einen fortgesetzten Vertrauensverlust in der EU. Auch die vorübergehende Wiedereinführung von Grenzkontrollen durch Dänemark stuften Beobachter als Ausdruck einer schleichenden Renationalisierung und als Angriff auf das europäische Symbol der offenen Grenzen ein.<sup>87</sup> Die gemeinsame Verpflichtung auf das Schengener Abkommen zwang die Streitparteien aber zu einer europäischen Lösung. Auf Druck der anderen Schengenstaaten und der EU-Kommission wurden in der Folge sowohl Grundregeln des Abkommens reformiert als auch die Kompetenzen der Grenzschutzagentur Frontex erweitert.<sup>88</sup> Diesem Druck aber, einen gemeinsamen Ausweg finden zu müssen, haben sich die Nicht-Schengenstaaten entzogen. Kurzum: Während die Konflikte zwischen Frankreich und Italien an der wechselseitigen Solidarität der beiden Staaten haben zweifeln lassen, ist diese Solidarität von den Opt-out-Staaten a priori verweigert worden.

Drittens kann ein hohes Maß an differenzierter Integration die ohnehin schmale Basis für eine europäische Identität weiter erodieren lassen, insbesondere wenn Bereiche mit hoher politischer Symbolkraft betroffen sind. Als zentrales Element für die Herausbildung einer europäischen Identität sieht der EU-Vertrag die Unionsbürgerschaft vor, die gemäß Artikel 20 AEUV jeder Bürger eines EU-Mitgliedstaats ergänzend zu seiner nationalen Staatsbürgerschaft erhält. Der Vertrag verleiht den Unionsbürgern besondere Rechte

wie etwa die Freizügigkeit in der EU, das aktive und passive Wahlrecht bei den Wahlen zum Europäischen Parlament und das Anrecht auf konsularischen Schutz (Art. 20 Abs. 2 AEUV). Gleichzeitig gilt aber der Katalog von Grundrechten, in der Regel eines der zentralen identitätsstiftenden Dokumente für Rechtsgemeinschaften – etwa in den USA die Bill of Rights oder in Deutschland die Artikel 1 bis 20 des Grundgesetzes –, qua Opt-out nicht für die Unionsbürger aus Großbritannien oder Polen. Der Anspruch, eine gemeinsame Identität auf Basis geteilter Rechte zu stiften, ist angesichts einer solchen Fragmentierung zum Scheitern verurteilt.

Am deutlichsten und sich gegenseitig verstärkend zeigen sich diese drei Muster in der Schuldenkrise, in der sich wie nie zuvor in der Geschichte der EU die politische Debatte über die zentrale Ausgestaltung und Zukunft der Union auf ein Projekt differenzierter Integration konzentriert hat. So hat zum einen mit den in schneller Abfolge stattfindenden Krisentreffen der Eurostaaten ein Prozess aktiver Ausgrenzung eingesetzt, der mit den Reformen innerhalb der Währungsunion noch forciert wurde. Wie oben aufgezeigt ist die zunehmende institutionelle Emanzipation der Eurostaaten in Gestalt eigener Eurogipfel besonders für die Pre-Ins politisch höchst problematisch. Sie müssen die im Euro-Format getroffenen Entscheidungen perspektivisch mittragen und sind doch als »Mitglieder zweiter Klasse« von den Beratungen der Eurostaaten ausgeschlossen.

Zum anderen wurde die Solidarität zwischen Eurostaaten und Nicht-Eurostaaten mit den erheblichen (finanziellen) Kosten und Risiken der Rettungspakete für Griechenland, Irland und Portugal auf eine ernste Probe gestellt. Grundsätzlich haben sich zwar nur die Eurostaaten verpflichtet, sich an den Griechenlandhilfen, der Europäischen Finanzstabilitätsfazilität (EFSF) und dem ESM zu beteiligen. Dennoch haben auch Nicht-Eurostaaten wie Schweden oder Dänemark Finanzmittel für einzelne Programme des EFSF zur Verfügung gestellt.<sup>89</sup> Insbesondere im Vereinigten Königreich jedoch wurde öffentlich kontrovers diskutiert, inwieweit sich Großbritannien – selbst hoch verschuldet – bei den Maßnahmen zur Rettung von Eurostaaten mit engagieren sollte, die in Zahlungsschwierigkeiten geraten sind. Letztlich hat sich die

<sup>86</sup> Sergio Carrera u.a., *A Race against Solidarity. The Schengen Regime and the Franco-Italian Affair*, Brüssel: CEPS, April 2011 (CEPS Liberty and Security), <[www.ceps.eu/ceps/download/5512](http://www.ceps.eu/ceps/download/5512)> (Zugriff am 19.3.2012).

<sup>87</sup> Siehe stellvertretend etwa Peter Spiegel, »European Integration Is Unraveling«, in: *Financial Times*, 30.5.2011.

<sup>88</sup> Europäischer Rat vom 23./24. Juni 2011, *Schlussfolgerungen*, Brüssel 2011.

<sup>89</sup> Für eine genaue Auflistung der an einzelnen EFSF-Programmen beteiligten Staaten siehe EFSF, *The European Financial Stability Facility*, 2012, <[www.efsf.europa.eu/attachments/faq\\_en.pdf](http://www.efsf.europa.eu/attachments/faq_en.pdf)> (Zugriff am 19.3.2012).

britische Regierung mit Zustimmung des Parlaments<sup>90</sup> zwar aus nationalem Eigeninteresse an den Unterstützungsmaßnahmen für Irland beteiligt, diese Solidarität aber bei den anderen Hilfsprogrammen verweigert. Gleichzeitig verändert die Differenzierung in Euro-Mitglieder und Nicht-Euro-Mitglieder auch die Bereitschaft der einzelnen Mitgliedstaaten, sich mit potentiellen Nehmerländern zu solidarisieren: Während die Eurostaaten Griechenland, Irland und Portugal umfassend gestützt haben und die Europäische Zentralbank in großem Umfang italienische und spanische Staatsanleihen gekauft hat, hat die EU Nicht-Eurostaaten mit Zahlungsschwierigkeiten wie Ungarn oder Lettland keine vergleichbare Hilfe gewährt. Unabhängig davon, wie diese Rettungsprogramme ökonomisch und politisch bewertet werden, zeigt dieses Beispiel, wie ein hochpolitisiertes Projekt der differenzierten Integration in Europa neue Trennungslinien gezogen hat.

Nicht zuletzt stellt die gemeinsame Währung im positiven wie negativen Sinne ein höchst wirkmächtiges Symbol gemeinsamer politischer Identität dar, an dem die Nicht-Eurostaaten keinen Anteil haben. Dies gilt sowohl für die positiven Ausprägungen der Symbolkraft des Euros als Zeichen der Einigung Europas, dessen Münzen mit Motiven aus allen 17 Eurostaaten täglich wie selbstverständlich unter den Bürgerinnen und Bürgern der EU kursieren. In Großbritannien hingegen wird das Festhalten am Pfund als Sinnbild für die Aufrechterhaltung der nationalen Souveränität gefeiert und steht damit für die Trennung der Insel vom Kontinent. In ihrer Gesamtheit droht die Differenzierungsstrategie des Eurokrisen-Managements den Zusammenhalt und die Solidarität der EU-27 nachhaltig zu schwächen.

<sup>90</sup> House of Commons, *Hansard. Loans to Ireland Bill*, 15 December 2010, Vol. 520, Part No. 91, 2010.

## Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen

Die Analyse der bisherigen Praxis der differenzierten Integration und ihrer Folgen hat drei zentrale Erkenntnisse gebracht. Erstens hängen diejenigen, die vor dem Entstehen eines »Europas der zwei Geschwindigkeiten« warnen, einem Mythos von europäischer Einheit an, dem die politische Realität der EU längst enteilt ist. Mit Projekten wie der gemeinsamen Währung und dem Schengenraum, mit den zahlreichen Opt-outs und der Nutzung des Instruments der verstärkten Zusammenarbeit haben sich die Mitgliedstaaten der EU schon weit auf dem Pfad der differenzierten Integration begeben. Bis dato hat sich dabei eine weitgehend feste Gruppe von 20 Mitgliedstaaten herausgebildet, die am Gros der DI-Projekte teilnehmen, während die DI-Außenseiter – mit Großbritannien an der Spitze – je nach Politikbereich variieren. Zudem betonen einige der Außenseiter, dass sie auch langfristig nicht die Absicht hegen, sich dem Integrationskern anzuschließen. Die Entwicklungsgeschichte der differenzierten Integration folgt insofern bislang am ehesten dem Modell eines Kerneuropas, und die Differenzierung hat dauerhaften Charakter.

Zweitens ist es der EU trotz der fortschreitenden Fragmentierung der Gemeinschaft in eine wachsende Zahl von DI-Projekten bisher gelungen, die negativen Folgen der Differenzierung begrenzt zu halten. Hierzu hat zum einen beigetragen, dass die DI-Außenseiter dank des gemeinsamen institutionellen Rahmens der EU über die Verhandlungen und Entscheidungen in den jeweiligen Projekten informiert und zum Teil als Beobachter daran beteiligt waren. Zudem hat eine Heranführungsstrategie jenen Staaten die Übergangphasen erleichtert, die aufgrund von qualitativen Hürden zunächst nicht an der gemeinsamen Währung oder dem Schengenraum teilnehmen konnten. Zum anderen wurden den aus eigenem Willen außen vor bleibenden Staaten in einigen Feldern Opt-in-Rechte eingeräumt. Die differenzierte Integration wurde überdies so durchlässig gestaltet, dass für Nicht-Beteiligte ein späterer Beitritt jederzeit möglich ist.

Drittens hat die differenzierte Integration im Rahmen der europäischen Schuldenkrise eine neue Qualität erreicht, die das Regieren, die Machtbalance und den Zusammenhalt in der EU nachhaltig verändern wird. Die aufgezeigten Folgen differenzierter Integra-

tion addieren sich nicht einfach auf, sondern werden mit erhöhter Reichweite und politischer Bedeutung der DI-Projekte exponentiell gravierender für die EU. Dies gilt vor allem für die negativen Auswirkungen: Zwar bieten Instrumente wie der Euro-Plus-Pakt, der Fiskalpakt und die geplante Nutzung der VZ einen Ausweg aus Blockadesituationen. Gleichzeitig zersplittert die EU in immer mehr unterschiedliche Formate von Gruppen mit 17, 23, 25 oder einer anderen Zahl von Mitgliedsländern, die primär zwischenstaatlichen Charakter haben. In der Folge werden die EU-Institutionen, insbesondere das Europäische Parlament, an den Rand gedrängt, während sich die Machtbalance zugunsten der großen Mitgliedstaaten verschiebt. Nicht zuletzt entsteht mit Großbritannien an der Spitze nach und nach eine Gruppe von Außenseiterstaaten, die sich in ihrem Integrationsgrad so weit von dem Kern der EU entfernen, dass sie kaum mehr als vollwertige Mitglieder anzusehen sind.

Die Antwort auf diese Herausforderung kann aber nicht sein, an dem Einheitsprinzip in der Integration festzuhalten – dafür ist die EU nicht nur schon zu weit auf dem Pfad der differenzierten Integration vorangeschritten, dies würde sie in der gegenwärtigen Interessenkonstellation auch in eine kaum auflösbare Blockade mit sprengender Wirkung manövrieren. Eine volle Beteiligung aller 27 EU-Staaten an sämtlichen Maßnahmen der Krisenbewältigung ist weder aus Sicht der Eurostaaten wünschenswert noch wären Staaten wie Großbritannien, Tschechien oder auch Schweden dazu zu bewegen, neue weitreichende Kompetenzen in der Wirtschafts-, Fiskal- oder Haushaltspolitik an die EU-Ebene zu delegieren. Soll eine weitere Vertiefung in diesen Bereichen erreicht werden, wird eine Ausweitung der differenzierten Integration zwangsläufig das Mittel der Wahl sein.

### Zwei Strategien für eine differenzierte Union

Die EU und ihre Mitgliedstaaten werden sich vor diesem Hintergrund der Frage stellen müssen, wie die europäische Integration mit einem so hohen Anteil an DI-Projekten in Zukunft gestaltet werden kann. Dabei bestehen für die Politik zwei sehr unterschiedliche

Optionen, die in ihren Auswirkungen fundamental divergieren.

Die erste mögliche Herangehensweise ist das Streben nach einer flexiblen Union, in der differenzierte Integration als Instrument genutzt wird, um Integrationsprojekte auf die Bedürfnisse der beteiligungswilligen Mitgliedstaaten anzupassen. Diese Strategie folgt dem Leitbild eines *europäischen Werkzeugkastens*, aus dem sich die Mitgliedstaaten je nach ihren politischen Präferenzen bedienen. Deutschland, als europäische Mittelmacht bislang in alle Projekte differenzierter Integration eingebunden, könnte von einer solchen Strategie gerade in der Wirtschafts- und Währungspolitik profitieren, indem es gezielt ein stabiles, wettbewerbsfähiges Netzwerk aus besonders reformwilligen Staaten um die Währungsunion knüpft.

Das bestimmende Element dieser Strategie ist die Flexibilität. Wie aufgezeigt bieten EU-Verträge und Völkerrecht den Mitgliedstaaten eine Fülle von Möglichkeiten, um eine variable Zusammenarbeit zu organisieren. Realpolitisch kann also im betreffenden Fall derjenige Rechtsrahmen genutzt werden, der den jeweiligen politischen Zielen im EU-Mehrebenen-system am besten gerecht wird. Der Werkzeugkasten der Union ist bereits reich bestückt: Sollen etwa nur nationale Politiken koordiniert werden, ohne weitere Kompetenzen an die EU zu transferieren, ist die völkerrechtliche Variante wie beim Fiskalpakt das geeignete Instrument. Sollen aber neue Rechte für den Durchgriff gegenüber der nationalen Ebene etwa in der Wirtschaftspolitik geschaffen werden, ist ein normales oder vereinfachtes Vertragsänderungsverfahren möglich, das sich um etwaige Opt-outs ergänzen lässt. Für DI-Projekte mit großer Nähe zu bereits bestehenden EU-Kompetenzen kann die verstärkte Zusammenarbeit genutzt werden.

Dieselbe Flexibilität lässt sich auch auf das Teilnehmerfeld ausweiten, in dem jeweils nur jene Mitgliedstaaten miteinander kooperieren, die zu einer engeren Kooperation bzw. Integration bereit sind. In der GSVP etwa nehmen an den diversen Operationen zwischen sechs und siebenundzwanzig Staaten teil, wobei kein einziger EU-Staat an allen bisherigen GSVP-Operationen beteiligt war. Nach demselben Prinzip könnten jeweils für einen Politikbereich unterschiedliche Kerngruppen von DI-Projekten gebildet werden – in der Wirtschafts- und Währungspolitik wäre die Eurozone der integrierte Kern, in der Justiz- und Innenpolitik der Schengenraum und in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik ein neu zu bildender Verteidigungskern.

Das zweite kennzeichnende Merkmal dieser Strategie besteht darin, dass die EU vornehmlich als Organisationsrahmen genutzt wird, bei dem die Mitgliedstaaten die prägenden Akteure bleiben, die jeweils den eigenen Integrationsstand bestimmen. Das formelle Instrument der verstärkten Zusammenarbeit ist aus Flexibilitätsgesichtspunkten angesichts der großen Anzahl an Vorbedingungen nur sehr beschränkt einsetzbar. Bei allen anderen Werkzeugen hingegen sind es die Mitgliedstaaten, und hier vor allem die Staats- und Regierungschefs, die bei der Schaffung neuer differenzierter Integration am Schalthebel sitzen. Zwischenstaatliche Instrumente bieten in ihrer inhaltlichen Reichweite und bei der Ausgestaltung der Entscheidungsverfahren durch die nationalen Regierungen ein Maximum an Flexibilität, Deutschland kann hier sein gestiegenes politisches Gewicht stärker ausspielen. Aus verfassungsrechtlicher Perspektive haben zwischenstaatliche Lösungen den Vorzug, dass sie die Hürden für Erweiterungen der EU-Kompetenzen in souveränitätskritischen Bereichen umgehen, was die nationale Umsetzung vereinbarter Maßnahmen zusätzlich erleichtert.

Die gegenläufige Strategie ist die *Schaffung eines Gravitationszentrums* innerhalb der EU-Strukturen. Dabei würde ein Kern von besonders integrationswilligen Mitgliedstaaten enger zusammenarbeiten und Anreize für eine möglichst gemeinsame Weiterentwicklung der Union geben. Der erste große Unterschied zur Herangehensweise der anderen Strategie besteht in dem Grundsatz, dass alle Projekte differenzierter Integration an den gemeinsamen Organisations- und Rechtsrahmen Europäische Union geknüpft werden. Eine solche *Selbstbeschränkung* würde zunächst ein rein zwischenstaatliches Vorgehen wie bei den Verträgen von Schengen, Prüm oder dem jüngeren Fiskalpakt ausschließen und lediglich die verstärkte Zusammenarbeit, die SSZ sowie primärrechtliche Opt-outs und Übergangsbestimmungen beinhalten. Als Folge dieser Selbstbeschränkung würden auch die im EU-Recht verankerten Vorgaben für differenzierte Integration übernommen, das bedeutet: keine Kompetenzerweiterungen ohne Zustimmung aller EU-Mitgliedstaaten, es gilt das Gebot der Kohärenz mit allen anderen EU-Politiken, und der einheitliche institutionelle Rahmen der EU ist in vollem Umfang zu nutzen. Zudem können in der Union organisierte DI-Projekte rechtlich und politisch einwandfrei an bestehende EU-Prinzipien, andere Politikbereiche und eingespielte Verfahren anschließen, um die Durchsetzung von Entscheidungen zu garantieren und Synergiepotentiale auszuschöpfen.



Die Schaffung eines Gravitationszentrums innerhalb der EU-Strukturen impliziert zweitens, dass DI-Projekte nach dem Modell eines Europas der zwei Geschwindigkeiten von Beginn an auf die Möglichkeit einer Teilnahme aller Mitgliedstaaten ausgelegt werden. Dies lässt sich nur über eine hohe *Durchlässigkeit* garantieren. In diesem Sinne sollten DI-Projekte drei Kriterien genügen – zum einen sollte DI-Außen-seitern ein nachträglicher Beitritt jederzeit offenstehen, der aber durchaus an die Erfüllung qualitativer Kriterien gebunden sein kann. Zum anderen sollten die DI-Außen-seiter über die EU-Institutionen auch strukturell in den Entscheidungsprozess der jeweiligen DI-Projekte eingebunden sein, indem sie wie bei der VZ ohne Stimmrecht an den Beratungen teilnehmen und das Europäische Parlament ebenso wie die Kommission in ihrer Gesamtheit einbezogen werden. Damit ließe sich die Entstehung neuer Trennlinien vermeiden, gleichzeitig würde ein späterer Einstieg in das jeweilige Projekt enorm vereinfacht. Nicht zuletzt sollten gerade solche Projekte, bei denen Staaten aufgrund von qualitativen Kriterien vorerst ausgeschlossen sind, von Beginn an eine Heranführungsstrategie enthalten, um die DI-Außen-seiter schrittweise auf die spätere Teilnahme vorzubereiten. Dies könnte sowohl finanzielle Hilfe als auch den Transfer von Know-how umfassen, etwa in Form von gemeinsamer Ausbildung oder Expertenaustausch.

Drittens kann ein Gravitationszentrum nur Wirkung entfalten, wenn Anreize für DI-Außen-seiter bestehen, langfristig an allen Bereichen teilzunehmen. Demnach sollten DI-Projekte zum einen so gestaltet werden, dass nur diejenigen Staaten in den Genuss ihrer Vorteile kommen, die zu einer vollständigen Beteiligung ebenso bereit sind wie zur Übernahme der potentiellen Anpassungskosten. Gegen diese Maßgabe wird bei einigen bisherigen Instrumenten differenzierter Integration verstoßen, da Opt-ins Großbritannien, Irland und Dänemark die Möglichkeit bieten, je nach Interessen an für sie vorteilhaften Beschlüssen teilzunehmen und sich aus den restlichen Entscheidungen herauszuhalten. Insofern steigern Opt-ins zwar die Durchlässigkeit, nehmen aber abgesehen von der Transparenz-Problematik jeden Anreiz, sich jemals vollständig an dem RFSR oder an Schengen zu beteiligen. Im Gegensatz dazu sollten positive Anreize zu einer Teilnahme geschaffen werden, in der Innen- und Justizpolitik etwa durch den Zugriff auf gemeinsame Instrumente wie Europol und Frontex. So könnte gleichsam ein Voranschreiten in der wirtschaftlichen Integration durch vollständigen Zugang

zu den Eurorettungsmechanismen oder perspektivisch sogar zu automatischen Stabilisatoren ergänzt werden.

Eine ausschließliche Nutzung differenzierter Integration im EU-Rahmen würde zudem einen Teil des Demokratie- und Legitimationsdefizits abbauen, der im Zuge der Zerfaserung der Union zusätzlich entsteht. Zwar leidet die EU bekanntermaßen an einem solchen Defizit, das durch die Nutzung differenzierter Integration außerhalb des EU-Rahmens aber nur noch verstärkt wird: Bei zwischenstaatlichen Verträgen wie dem Fiskalpakt wird das Parlament vollkommen ausgeklammert. Auch die nationalen Parlamente werden auf die Rolle legitimierender Instanzen ohne Einfluss reduziert, wenn die politischen Entscheidungen primär von den nationalen Regierungen hinter verschlossenen Türen ausgehandelt werden. Der EU-Rahmen enthält dagegen mittlerweile eine Reihe von Schutzmechanismen, die ein Mindestmaß demokratischer Legitimation garantieren: Hierzu gehört die volle Beteiligung des Europäischen Parlaments bei Nutzung der verstärkten Zusammenarbeit. Nationale Parlamente wie der Bundestag haben sich in EU-Angelegenheiten ebenfalls weitreichende Informations-, Kontroll- und Mitentscheidungsrechte erkämpft, die dann zur Anwendung kommen. Im Vergleich also bedeutet eine Organisation differenzierter Integration im EU-Rahmen sogar ein Mehr an demokratischer Legitimität und Transparenz.

### **Differenzierte Integration europäisch gestalten**

Vergleicht man die beiden vorgestellten Extremstrategien – den staatenzentrierten Werkzeugkasten und das EU-zentrierte Gravitationszentrum – mit dem in den letzten Jahren eingeschlagenen Weg der differenzierten Integration, so wird schnell deutlich, dass sich die Mitgliedstaaten in der Praxis weitgehend für die erste Variante entschieden haben. Bis auf die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit wurden mittlerweile alle denkbaren Formen differenzierter Integration intensiv genutzt. Gerade bei den jüngsten DI-Projekten sind auch zunehmend zwischenstaatliche Formen mit nur begrenzter Beteiligung der EU-Institutionen gewählt worden, während gleichzeitig neue formelle und informelle Institutionen geschaffen wurden.

Insbesondere die deutsche Europapolitik, treibende Kraft hinter einem Großteil der Reformen im Rahmen

des Managements der Schuldenkrise, sollte sich daher intensiv mit den Folgen des Wegs auseinandersetzen, der bei der differenzierten Integration eingeschlagen wurde. Der erste Schritt sollte darin bestehen, die differenzierte Integration als die unter den gegebenen Interessenkonstellationen in der EU *primäre Integrationsmethode anzuerkennen* und mit den Partnern sowie der Öffentlichkeit eine offene Diskussion über deren Vor- und Nachteile zu führen. Zu lange wurde in der europapolitischen Debatte normativ und generalisierend vor einer »drohenden Spaltung« und einer »Mitgliedschaft zweiter Klasse« gewarnt. Dabei ist die differenzierte Integration trotzdem bei jeder Vertragsänderung ausgeweitet worden. Gefordert ist nunmehr ein selbstbewusster Umgang mit dieser Differenzierung, um mit möglichst vielen Mitgliedstaaten gemeinsam voranschreiten und dabei politische Konzepte für eben diesen Umgang entwickeln zu können.

Das Interesse an einer handlungsfähigen und demokratisch legitimierten Europäischen Union vorausgesetzt, ist in einem zweiten Schritt gemeinsam mit den Partnern eine kohärente Ausgestaltung differenzierter Integration notwendig, wenn die EU nicht weiter zerfasern soll. Hierzu sollte sich die Bundesregierung für eine maximale *Durchlässigkeit* der bestehenden Projekte differenzierter Integration einsetzen. Wie aufgezeigt stehen vor allem die neuen Euro-Institutionen negativ hervor, da sie anders als bei Opt-outs oder bei der verstärkten Zusammenarbeit den DI-Außenseitern keine Beteiligungsrechte einräumen. Eine Teilnahme ohne Stimmrechte würde hier die Entstehung neuer Trennlinien und Abkopplungstendenzen verhindern, die Entscheidungsfindung dabei aber nicht prohibitiv erschweren. Die Kosten für den erhöhten Koordinationsaufwand werden zumindest zum Teil aufgewogen durch die Nutzung etablierter EU-Strukturen, die erleichterte spätere Einbindung neuer Mitgliedstaaten und die Verhinderung potentieller Blockaden, die als Folge von Spaltungstendenzen entstehen können. Diese Einbindung sollte vor allem für diejenigen Staaten angestrebt werden, die sich vertraglich und politisch zu einer Teilnahme am Euro verpflichtet haben.

Drittens sollte die Nutzung des EU-Rahmens als primäre Strategie für die Weiterentwicklung differenzierter Integration vereinbart und kommuniziert werden. Dies bedeutet zwar eine Beschränkung auf das Instrument der verstärkten Zusammenarbeit unter den vertraglich festgelegten Bedingungen oder, bei Kompetenzerweiterungen, Primärrechtsänderungen mit eventuellen Opt-outs. Eine solche klar kom-

munizierte *Beschränkung* hätte aber mehrere Vorteile: Die EU-Institutionen würden voll eingebunden und der kohärente Rahmen der Union bewahrt werden, zudem würde gegenüber den nicht-beteiligten Partnern Transparenz geschaffen. Hinzu kommt, dass zumindest im Vergleich zur zwischenstaatlichen differenzierten Integration weniger negative Folgen für Transparenz und demokratische Legitimität zu erwarten sind.

Nicht zuletzt braucht die EU eine langfristige *Strategie der Bündelung*, um die verschiedenen Formen differenzierter Integration wieder zusammenzuführen. Nachdem es jüngst bei verschiedensten Formaten im Krisenmanagement-Modus zu einer Ausweitung differenzierter Integration gekommen ist, sollte sich die Bundesregierung mit ihren Partnern dafür einsetzen, ähnlich wie beim Schengener und Prümer Vertrag auch die Regelungen des Fiskalpaktes und des Euro-Plus-Paktes in den EU-Rahmen zurückzuholen. Dies wird nur über eine umfangreiche Primärrechtsänderung und weitreichende Kompromisse mit den Euro-Außenseiterstaaten möglich sein, allen voran Großbritannien. Gleichzeitig sollte die Bundesregierung jenen mittel- und osteuropäischen Staaten, die an einem Eurobeitritt interessiert sind, nach dem Vorbild der Salzburg Gruppe die Hand reichen und sie schrittweise in das neue Euro-System einbinden. Auf diese Weise sollte es gelingen, von der zerfasern Union zu einem Gravitationszentrum in der EU zu gelangen, die ihren Mitgliedstaaten sowohl die nötige Flexibilität als auch eine gemeinsame Handlungsfähigkeit bietet.

# Anhang

## Abkürzungen

AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
DI	Differenzierte Integration
ECOFIN	Rat der Wirtschafts- und Finanzminister der EU
EFSF	Europäische Finanzstabilitätsfazilität
EP	Europäisches Parlament
ESM	Europäischer Stabilitätsmechanismus
EUV	EU-Vertrag
G6	Gruppe der 6 (Innenminister der sechs bevölkerungsreichsten EU-Mitgliedstaaten: Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien, Polen, Spanien)
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GSVP	Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik
JURI	Rechtsausschuss des EP
LIBE	Ausschuss des EP für Bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres
MEP	Mitglied des Europäischen Parlaments
RFSR	Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts
SSZ	Ständige Strukturierte Zusammenarbeit
VIS	Visa-Informationssystem
VZ	Verstärkte Zusammenarbeit

**Übersicht  
Teilnahme der EU-Mitgliedstaaten an Projekten der differenzierten Integration**

Projekte	AT	BE	BG	CY	CZ	DE	DK	EE	ES	FI	FR	GB	GR	HU	IE	IT	LU	LV	MT	NL	PL	PT	RO	SE	SI	SK	Gesamt
Eurozone	1	1	0	1	0	1	0	1	1	1	1	0	1	0	1	1	0	1	0	1	1	0	1	0	0	1	17
Euro-Plus-Pakt	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	0	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	23
Fiskalpakt	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	25
GSP	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	26
Schengener Abkommen <sup>a</sup>	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	25
Grundrechtecharta	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	24
RFSR <sup>b</sup>	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	0	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	24
EU-Patent	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	25
Transeuropäisches Scheidungsrecht	1	1	1	0	0	1	0	0	1	0	1	0	0	1	0	1	0	1	1	1	0	0	1	1	0	1	14
<b>Gesamt</b>	<b>9</b>	<b>9</b>	<b>8</b>	<b>8</b>	<b>4</b>	<b>9</b>	<b>6</b>	<b>8</b>	<b>8</b>	<b>8</b>	<b>9</b>	<b>2</b>	<b>8</b>	<b>7</b>	<b>6</b>	<b>9</b>	<b>8</b>	<b>9</b>	<b>9</b>	<b>8</b>	<b>6</b>	<b>9</b>	<b>8</b>	<b>6</b>	<b>9</b>	<b>8</b>	

**a** Bulgarien, Rumänien und Zypern haben das Schengener Abkommen zwar mit dem Beitritt ratifiziert, es ist aber noch nicht vollständig in Kraft.

**b** Opt-outs mit Opt-in-Möglichkeit werden für diese Tabelle als Nichtbeteiligung gewertet.

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

**Länderkürzel**

AT	Österreich	CZ	Tschechische Republik	ES	Spanien	GR	Griechenland	LT	Litauen	NL	Niederlande	SE	Schweden
BE	Belgien	DE	Deutschland	FI	Finnland	HU	Ungarn	LU	Luxemburg	PL	Polen	SI	Slowenien
BG	Bulgarien	DK	Dänemark	FR	Frankreich	IE	Irland	IV	Lettland	PT	Portugal	SK	Slowakei
CY	Zypern	EE	Estland	GB	Großbritannien	IT	Italien	MT	Malta	RO	Rumänien		