

Postgraduierten-Studiengang „Europawissenschaften“

Masterarbeit

Wissenschaftliche Abschlussarbeit zur Erlangung des akademischen Grades
eines Master of European Studies (M.E.S.)

Die Verstärkte Zusammenarbeit in der Europäischen Union –
Eine Analyse der (Nicht)anwendung der Flexibilitätsklauseln
am Beispiel der Energiebesteuerungsrichtlinie

Erstgutachter:

Prof. Dr. Tanja A. Börzel, Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg

Zweitgutachter:

Dr. Andreas Maurer, Stiftung Wissenschaft und Politik

vorgelegt von:

Claudia Guske

Berlin, 14.9.2004

Inhaltsverzeichnis

<i>Abbildungen</i>	<i>ii</i>
I. Einleitung	1
II. Die „zwei Seiten“ der Verstärkten Zusammenarbeit à la Amsterdam	4
2.1. Die Verstärkte Zusammenarbeit als Paradigmenwechsel	4
2.2. Die Verstärkte Zusammenarbeit als Verhandlungs- und Zukunftsinstrumentarium	9
2.3. Zwischenfazit: Die Quadratur des Kreises	14
III. Voraussetzungen zur Anwendung der Verstärkten Zusammenarbeit	17
3.1. Die vertraglichen Bestimmungen laut Vertrag von Nizza	17
3.2. Mögliche Politikfelder zur Anwendung der Verstärkten Zusammenarbeit	20
3.3. Die Motivationen und Interessen der Mitgliedstaaten	22
3.4. Zwischenfazit: Zusammenfassung der Voraussetzungen	28
IV. Die Verstärkte Zusammenarbeit in der europäischen Umweltpolitik	29
4.1. Die Entwicklung der europäischen Umweltpolitik im Überblick	29
4.2. Das Potential der Verstärkten Zusammenarbeit in der Umweltpolitik	32
4.3. Die Verhandlungen zur Energiebesteuerungsrichtlinie	34
4.4. Zusammenfassung	39
IV. Schlussbetrachtung	41
<i>Annex I</i>	<i>43</i>
<i>Annex II</i>	<i>45</i>
<i>Annex III</i>	<i>48</i>
<i>Literaturverzeichnis</i>	<i>51</i>

Abbildungen

Abbildung 1:

Die verschiedenen Arten europäischer Politikgestaltung S. 5

Abbildung 2:

Beispiele für differenzierte Integration vor Einführung der
Flexibilitätsklauseln S. 7

Abbildung 3:

Verfahrensregeln für die Begründung einer verstärkten Zusammenarbeit S. 19

Abbildung 4:

Voraussetzungen zur Initiierung einer verstärkten Zusammenarbeit S. 28

I. Einleitung

Die Notwendigkeit und der Rahmen institutioneller Reformen auf europäischer Ebene sind seit den frühen neunziger Jahren Hauptthemen des europawissenschaftlichen und europapolitischen Diskurses. Mit Blick auf die parallelen Herausforderungen Erweiterung und Vertiefung wurden nicht nur alle Regierungskonferenzen seit Gründung der Europäischen Union (EU) 1992 in Maastricht, sondern aktuell insbesondere auch der mit der Ausarbeitung eines Europäischen Verfassungsvertrages betraute Europäische Konvent mit der Zielsetzung einberufen, das europäische Institutionengefüge „fit zu machen“ für die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts. Damit verbindet sich v.a. der von den Mitgliedstaaten formulierte Anspruch, die Effizienz der Entscheidungsfindung in einer EU mit 25 und mehr Mitgliedstaaten zu gewährleisten und gleichzeitig die demokratische Legitimität und die Transparenz des europäischen Entscheidungsprozesses zu bewahren.¹

Zunehmend an Bedeutung gewonnen hat in dieser Debatte der Gedanke, als Teil des institutionellen Reformprozesses die Flexibilisierung des Integrationsprozesses voranzutreiben. Die Einführung der Bestimmungen zur Verstärkten Zusammenarbeit (VZ) im Vertrag von Amsterdam ist deutlichster Ausdruck dieses Bestrebens. Erstmals wurde hier innerhalb des europäischen Vertragsrahmens die Möglichkeit zu einer Differenzierung der Integration festgeschrieben. Staatengruppen, die mindestens eine Mehrheit der Mitgliedstaaten umfassten, wurden autorisiert, unter Zugriff auf die europäischen Institutionen Politikfelder notfalls auch „in kleinem Kreis“ weiter zu integrieren. Dabei wurden in drei Artikeln (Art. 43-45) im neuen Teil VII des EU-Vertrages, den Generalklauseln, die Rahmenbestimmungen für die Begründung einer verstärkten

¹ Europäischer Rat (2001), S. 22

Zusammenarbeit festgeschrieben. Spezialklauseln in der ersten und dritten Säule (Art. 11 EGV und Art. 41 EUV in der Fassung des Vertrages von Amsterdam) ergänzen die allgemeinen Bedingungen durch weitere zu erfüllende Konditionen. In dieser Arbeit soll untersucht werden, wieso diese sogenannten Flexibilitätsklauseln seit ihrer Einführung noch nicht zur Anwendung gekommen sind: es ist noch kein Versuch unternommen worden, innerhalb des europäischen Vertragsrahmens eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen einer Staatengruppe zu begründen, obwohl besonders im politischen Diskurs häufig auf die Bedeutung dieser Bestimmungen für die Entwicklung der Europäischen Union hingewiesen wird².

In einem ersten Teil wird zunächst zu klären sein, ob die Einführung der Verstärkten Zusammenarbeit in Amsterdam einen von einigen Beobachtern konstatierten Paradigmenwechsel³ in der europäischen Integration darstellt oder ob in der Verstärkten Zusammenarbeit, wie andere Beobachter betonen, ein reines Verhandlungs- bzw. Zukunftsinstrumentarium zu sehen ist, das einer starken normativen Dimension entbehrt. Es wird argumentiert, dass beide Sichtweisen Niederschlag in den Vertragsbestimmungen von Amsterdam fanden und die resultierenden Widersprüche die Nichtanwendung der Flexibilitätsklauseln zumindest teilweise erklären. In einem zweiten Teil werden die Voraussetzungen für das Zustandekommen einer VZ-Initiative erläutert. Hierbei handelt es sich in Anbetracht der Vertragsänderungen auf der Regierungskonferenz in Nizza und durch den Verfassungsvertrag sowohl um vertragliche Bestimmungen, als auch um die Motivationen und Interessenlagen der an der VZ potentiell beteiligten („ins“) und nichtbeteiligten („outs“) Staaten. Unter Konzentration auf die Gemeinschaftssäule werden hier ebenfalls mögliche Politikfelder für die Anwendung der Verstärkten Zusammenarbeit identifiziert. Schließlich soll an einem konkreten Beispiel aus der Europäischen Umweltpolitik, nämlich den langwierigen Verhandlungen über die Festlegung europaweiter

² s. *inter alia* Chirac (2004), Schröder (2004), S. 4

³ Giering (1997), S. 75

Mindeststandards für Energiesteuern, aufgezeigt werden, warum seit ihrer Einführung vor sieben Jahren bisher keine Anwendung der Verstärkten Zusammenarbeit erfolgt ist.

Der Begriff der „Flexibilität“ zeichnet sich im Allgemeinen durch seine vielschichtige Verwendung im europawissenschaftlichen Diskurs aus. Unterschiedliche Flexibilitätsmodelle – beispielsweise die drei am häufigsten benannten Varianten a) Europa der verschiedenen Geschwindigkeiten, b) Europa „à la carte“ und c) Europa der konzentrischen Kreise – weisen dabei fundamentale Unterschiede bezüglich ihrer konzeptionellen Hintergründe und ihrer potentiellen Auswirkungen auf den Integrationsprozess auf.⁴ Im Rahmen dieser Arbeit werden diese jedoch nicht detailliert erläutert werden können. Wie bereits angedeutet, zeichnen sich die Flexibilitätsklauseln in den europäischen Verträgen zudem durch eine gewisse konzeptionelle Unschärfe aus und sind keinem der erwähnten Flexibilitätsmodelle eindeutig zuordenbar. Der Begriff „Flexibilität“ wird im Rahmen dieser Arbeit als Synonym für die Möglichkeit zu einer Differenzierung der Integration im Sinne der Bestimmungen zur Verstärkten Zusammenarbeit benutzt, also für die Vertiefung einzelner Politikfelder durch Staatengruppen innerhalb der EU. „Verstärkte Zusammenarbeit“ (zweimal Großbuchstaben) meint dabei das Instrumentarium der Verstärkten Zusammenarbeit selbst, „verstärkte Zusammenarbeit“ bezieht sich auf konkrete politische Initiativen, die unter Rückgriff auf die Flexibilitätsklauseln durchgeführt werden.

⁴ s. dazu *inter alia* Warleigh (2002), S. 10 ff.

II. Die „zwei Seiten“ der Verstärkten Zusammenarbeit à la Amsterdam

2.1. Die Verstärkte Zusammenarbeit als Paradigmenwechsel

Eine der interessantesten Fragen, die sich mit der Verstärkten Zusammenarbeit verbindet, beschäftigt sich mit einer grundlegenden Bewertung ihrer Bedeutung für den Integrationsprozess. So verbanden einige Beobachter mit der Festschreibung der VZ-Bestimmungen im Vertrag von Amsterdam einen „Paradigmenwechsel“⁵ oder sahen in der vertraglichen Verankerung der Verstärkten Zusammenarbeit zumindest die „Konstitutionalisierung des Prinzips der Flexibilität“⁶. Ein Hauptcharakteristikum des europäischen Integrationsprozesses, nämlich das Voranschreiten der Integration nach der „Methode Monnet“, wäre nach dieser Sichtweise in Frage gestellt. Statt gemeinsamer und gleichzeitiger Integrationsfortschritte aller Mitgliedstaaten (MS) ermöglicht die Verstärkte Zusammenarbeit eine Differenzierung: „Flexibility, after all, is not just managerial, but normative: it implies that different policy régimes should function in different ways.“⁷ Doch vertreten andere Sachkenner die Auffassung, dass bereits in der Vergangenheit „nur die differenzierte Integration wichtige Fortschritte bei der Vergemeinschaftung möglich gemacht hat.“⁸ Hier soll also zunächst untersucht werden, wie neu die Einführung dieser Flexibilitätselemente wirklich ist und inwiefern eine gewisse Flexibilität vielleicht auch vor Einführung der VZ-Bestimmungen zu den Strukturmerkmalen des Integrationsprozesses gehörte.

Dabei wird bei näherer Analyse schnell deutlich, dass ein gewisses Maß an Flexibilität ohne Frage seit Beginn Bestandteil des Integrationsprozesses war. Helen

⁵ Ebd.

⁶ Wessels (1998), S. 197

⁷ Warleigh (2002), S. 18

⁸ Deubner (2003), S. 25

Wallace beispielsweise zeigt auf, dass eines der Hauptmerkmale des politischen Systems EU gerade in seiner Anpassungsfähigkeit und der Fähigkeit liegt, in verschiedenen Politikbereichen die Vergemeinschaftung auf unterschiedliche Art voranzutreiben. Sie identifiziert fünf verschiedene *policy modes*, die den Entscheidungsfindungsprozess auf europäischer Ebene im Verlauf der Integration geprägt haben⁹.

- „**a distinctive Community method**“ – die Gemeinschaftsmethode, geprägt durch ein funktionalistisches Verständnis der Integration und die Übertragung nationaler Kompetenzen auf die supranationale europäische Ebene;
- „**the EU regulatory model**“ – betont die Rolle der EU als Regulierungsinstanz und Arena zur Ausarbeitung gemeinsamer Standards, v.a. bei der Vollendung des Binnenmarktes;
- „**multi-level governance**“ – die EU als komplexes Mehrebenensystem, sichtbar v.a. in den redistributiven Politiken der EU (z.B. Strukturfonds), in dem verschiedenste Akteure, nicht nur die mitgliedstaatlichen Regierungen, um die Vertretung ihrer Interessen auf EU-Ebene konkurrieren;
- „**policy coordination and benchmarking**“ – „weiche“ Instrumente: Netzwerkbildung und Koordination zwischen verschiedenen nationalen *policy régimes*, von europäischer Ebene besonders in den Politikbereichen forciert, in dem keine bedeutenden Gemeinschaftskompetenzen bestehen;
- „**intensive transgovernmentalism**“ – Politikkoordinierung auf europäischer Ebene, die v.a. durch die Kooperation zwischen nationalen Akteuren geprägt ist, sich dementsprechend durch die große Bedeutung des Europäischen Rates und des Ministerrates und die marginale Rolle der Europäischen Kommission auszeichnet (z.B. bei der Entwicklung einer gemeinsamen Währungspolitik);

Abb. 1: Die verschiedenen Arten europäischer Politikgestaltung
Quelle: Wallace (2000a)

Während es also sicher nicht von der Hand zu weisen ist, dass die Gemeinschaftsmethode den Integrationsprozess entscheidend geprägt hat, zeigt sich in den von Wallace

⁹ Wallace (2000a), S. 28 ff.

herausgearbeiteten fünf verschiedenen Methoden europäischer Politikgestaltung eine grundlegende Flexibilität, die sich – allgemein gesprochen – aus der Komplexität des politischen Systems EU und den verschiedenen Herausforderungen in unterschiedlichen Politikbereichen ergibt. Die Drei-Säulen-Struktur, die bis zum Inkrafttreten des Verfassungsvertrages bestehen bleibt, ist Ausdruck dieser Variabilität der politischen Gemeinschaft Europäische Union¹⁰. Konkrete Beispiele für ein Grundmaß an Flexibilität innerhalb der EU sind regelmäßig gewährte Übergangsfristen nach Erweiterungsrunden, die Neumitgliedern die Übernahme des gemeinsamen Besitzstandes erleichtern sollen. Und nicht zuletzt ist die Richtlinie als am häufigsten benutztes Gesetzgebungsinstrument auf europäischer Ebene bekanntlich zwar hinsichtlich des zu erreichenden Zieles, nicht jedoch hinsichtlich der Mittel zur Erreichung dieses Zieles verbindlich.

Dennoch gibt es zwischen den genannten Beispielen von existierenden Flexibilitätselementen einen wesentlichen Unterschied zu den zu untersuchenden Bestimmungen zur Verstärkten Zusammenarbeit. Während nämlich auch europäische Politikgestaltung durch „weichere“ Instrumenten wie das *benchmarking* oder die freie Wahl der Mittel bei der Umsetzung einer Richtlinie letztendlich explizit auf Integrationsfortschritte der Gesamtheit der Mitgliedstaaten abzielen, liegt das entscheidende Flexibilitätsmoment bei der Verstärkten Zusammenarbeit in der Möglichkeit, auch in Gruppen von Staaten Politikfelder weiter zu integrieren. Anders als beispielsweise Übergangsfristen, die zwar hinsichtlich des Zeitpunktes der Übernahme eines Rechtsaktes, nicht jedoch hinsichtlich der Übernahme des Rechtsaktes selbst Flexibilität gewährleisten, eröffnet sich durch die Verstärkte Zusammenarbeit also die Perspektive auf eine EU, in der verschiedene Staatengruppen mit unterschiedlichen Besitzständen existieren. Die Analyse der Vertragsbestimmungen wird zwar nachfolgend aufzeigen, dass Initiativen unter den Bestimmungen zur Verstärkten Zusammenarbeit

¹⁰ Warleigh (2002), S.3

grundsätzlich allen Mitgliedstaaten offen stehen müssen; eine Garantie für den letztendlichen Beitritt aller MS besteht jedoch nicht.

Die Tatsache, dass alle Mitgliedstaaten sich gemeinsam und ohne Ausnahme auf die Gemeinschaftsverträge und deren Anpassungen verpflichteten, hat über die Jahrzehnte eine integrationspolitisch grundlegende Gleichheit von Mitentscheidung und Betroffenheit, Rechtseinheit und –sicherheit für alle Mitgliedstaaten der EU geschaffen, geschützt und gefördert durch unparteiische supranationale Institutionen. Auf dieser Grundlagen konnten die beteiligten Staaten einem breit angelegten Kompetenzzuwachs der Gemeinschaft zustimmen. [...] Diesen Zusammenhang zerbricht die differenzierte Integration, indem sie die Einheit der Verfahren und Institutionen spaltet.¹¹

Auch hier ist einschränkend anzumerken, dass bereits vor der Festschreibung der Verstärkten Zusammenarbeit prominente Präzedenzfälle für diese Form der differenzierten Integration bestanden, so das Schengener Abkommen, die Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) und das Sozialprotokoll von Maastricht. Dabei gelten sowohl Schengener Abkommen als auch die WWU im Allgemeinen als gelungene Beispiele für flexible Integration; das Sozialprotokoll mit *opt-outs* für Großbritannien wird im Gegensatz dazu als Exempel für eine unnötige Fragmentierung innerhalb der Union angeführt¹².

- **Schengener Abkommen** – 1985 abgeschlossenes zwischenstaatliches Abkommen zum schrittweisen Abbau der Kontrollen an den Binnengrenzen der Mitgliedstaaten; durch Vertrag von Amsterdam in EG-Rechtsrahmen überführt; Großbritannien und Irland gehören dem Abkommen nicht an;
- **Wirtschafts- und Währungsunion** – in Maastricht beschlossener, dreistufiger Prozess mit Abschluss in unwiderruflicher Fixierung der Wechselkurse und Einführung gemeinsamer Währung im Jahr 1999 in 11 (später 12) MS;
- **Sozialprotokoll** – dem Maastrichter Vertrag zur Umsetzung der Sozialcharta beigefügtes Protokoll sozialpolitischer Maßnahmen, britisches *opt-out* bis zum Regierungswechsel 1997, in Amsterdam Integration in den EGV

Abb. 2: Beispiele für differenzierte Integration vor Einführung der Flexibilitätsklausel

¹¹ Deubner (2003), S. 24

¹² Shaw (1998), S. 68; Europäische Kommission (1996), Abs. 12

Dennoch ist in den Amsterdamer Bestimmungen zur Verstärkten Zusammenarbeit insofern ein Paradigmenwechsel zu sehen, als sie den Ausnahmecharakter der aufgeführten Beispiele aufheben. Wie der in Vorbereitung der Regierungskonferenz verfasste gemeinsame Diskussionsbeitrag des deutschen und des französischen Außenministers zur Verstärkten Zusammenarbeit deutlich machte, wurde durch die Verankerung einer Flexibilitätsklausel explizit das Ziel verfolgt, „Formen verstärkter Zusammenarbeit innerhalb des Vertrags [zu ermöglichen], die ohne eine solche Klausel nur außerhalb des Vertrags praktiziert werden können.“¹³ Im bis dato von Einheitlichkeit geprägten europäischen Vertragsrahmen sollte hier also zum ersten Mal eine Handhabe dafür geschaffen werden, den *acquis communautaire* differenziert weiterzuentwickeln, ohne auf integrationspolitisch schwer akzeptable opt-out-Mechanismen à la Großbritannien im Fall des Maastrichter Sozialprotokolls zurückzugreifen.

Mit Blick auf diese Entscheidung konstatierten Beobachter mithin, dass die Einführung der Verstärkten Zusammenarbeit als eine „entscheidende Zäsur und wohl einzig kreative Entscheidung [der Regierungskonferenz] anzusehen [ist]. Auf dieser Grundlage wird die Differenzierung der Integration das entscheidende Handlungsprinzip für die Zukunft einer erweiterten EU“¹⁴. Die potentielle Tragweite der Einführung einer Flexibilitätsklausel im einheitlichen europäischen Vertragsrahmen ist demnach nicht zu unterschätzen.

¹³ Kinkel und de Charette (1996), S. 72

¹⁴ Weidenfeld und Wessels (2002), S.44

2.2. Die Verstärkte Zusammenarbeit als Verhandlungs- und Zukunftsinstrumentarium

Während Flexibilitätselemente also auch vor den Amsterdamer Vertragsveränderungen Teil des europäischen Integrationsprozesses waren, so ist es dennoch durchaus möglich, in der expliziten Verankerung einer Möglichkeit zu differenzierter Integration durch einzelne Staatengruppen innerhalb des europäischen Vertragsrahmen zumindest das Potential für eine grundlegende Veränderung der Integrationsdynamik zu erkennen. Auf der anderen Seite macht der Vertrag aber auch klar, dass die Begründung einer verstärkten Zusammenarbeit stets nur ein letztes Mittel darstellen könne. Reck schließt aus dieser Einschränkung, dass „die flexible Integrationsweise noch nicht als ‚gleichwertige‘ alternative Integrationsmethode zur einheitlichen anerkannt“¹⁵ wurde. Zudem sehen verschiedene Sachkenner in den VZ-Bestimmungen deshalb weniger einen Paradigmenwechsel, weil sie in einer im Vertrag verankerten Flexibilitätsklausel insbesondere eine verhandlungsstrategische Bedeutung erkennen. Nach dieser Sichtweise, auf die im folgenden eingegangen werden soll, dienen die VZ-Bestimmungen als Instrument dazu, die Entscheidungsfindung im Ministerrat zu vereinfachen, ohne mit traditionellen europapolitischen Konventionen zu brechen.

In diesem Zusammenhang ist vor allem die europapolitische ‚Konsenskultur‘ von Belang. Damit gemeint ist der Anspruch, möglichst kein Land im Ministerrat zu überstimmen, auch nicht in Politikbereichen, in denen für die Verabschiedung einer Gesetzesinitiative auch die Zustimmung einer qualifizierten Mehrheit der Mitgliedstaaten ausreichen würde. Erklärbar ist dies unter anderem dadurch, dass jeder Mitgliedstaat natürlich aus dem eigenen Interesse daran, bei Ratsentscheidungen nicht überstimmt zu werden, zu einer Vermeidung von derartigen „Präzedenzfällen“ beiträgt. Zusätzlich, wie

¹⁵ Reck (2001), S.99

Neill Nugent ausführt, steigt so die Bindungswirkung europäischer Gesetzgebung: „In many ways the functioning and development of the EU is likely to be enhanced if policy-making processes are consensual rather than conflictual. Thus, national authorities [...] are unlikely to undertake the necessary task of transposing EU directives into national law with much enthusiasm if the directives [...] are imposed on a dissatisfied state following a majority vote in the Council.”¹⁶ Interessanterweise führt aber allein die Möglichkeit, auch durch Mehrheitsentscheid voranschreiten zu können, in vielen Fällen zu einem für alle Mitgliedstaaten akzeptablen Verhandlungsergebnis, sei es durch sog. „Paketlösungen“ oder durch komplexe Kompromissvorschläge: „When [qualified majority voting] is available, it not only permits votes to be taken but it also forces states that are dissatisfied with a proposal to look for deals with other states.“¹⁷.

Hier sehen einige Beobachter einen Zusammenhang zur Einführung der Bestimmungen zur Verstärkten Zusammenarbeit: statt einen Paradigmenwechsel zu markieren, diene die Flexibilitätsklausel lediglich als weiteres Instrumentarium dazu, die Kompromissfindung im Rat zu erleichtern und die Konsenskultur aufrechtzuerhalten: “It is crystal clear that the scope for proceeding to a majority vote, however little used in practice, has in practice served to foster the search for compromise. By analogy, evidence of the willingness of some member governments to proceed by enhanced cooperation - *and their ability to use a legal formula to do so* – might have the powerful effect of provoking the more reluctant to join in rather than be left behind.”¹⁸ Aus dieser Sicht ginge es bei der Einführung der Klauseln zur Verstärkten Zusammenarbeit weniger um die wirkliche Anwendung derselben, sondern vielmehr um ein erhöhtes Drohpotential, das sich aus der Möglichkeit zur Differenzierung der Integration ergibt. In einer Befragung von Parlamentariern und Beamten verschiedener europäischer Länder durch Christian Deubner

¹⁶ Nugent (2003), S. 172

¹⁷ Ebd., S. 174

¹⁸ de la Serre und Wallace (1997), S. 13

von der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) wurde diese Erwartung u.a. von dänischen Regierungsbeamten geäußert: „[They] expected the new clauses to be used as a negotiating tool, allowing compromises which would not otherwise have been reached.“¹⁹

Für dieses Argument, das eine deutliche Skepsis bezüglich einer Anwendung der Verstärkten Zusammenarbeit bei einem Großteil der Mitgliedstaaten unterstellt, sprechen die Vertragsbestimmungen zur Verstärkten Zusammenarbeit in der Fassung des Amsterdamer Vertrages²⁰. Denn die zahlreichen vertraglich festgeschriebenen Konditionen, die hier für die Initiierung einer VZ-Initiative erfüllt sein müssen, gestalten die Anwendung der Flexibilitätsklauseln äußerst schwierig. Insbesondere sei auf das auf Druck Großbritanniens festgeschriebene Vetorecht verwiesen, gegen das sich die Verfasser des oben erwähnten deutsch-französischen Diskussionsbeitrages ursprünglich übrigens explizit ausgesprochen hatten²¹. Dieses Veto erlaubte es gemäß Vertrag jedem Mitgliedstaat, unter Angabe wichtiger nationaler Interessen – also analog zum „Luxemburger Kompromiss“ – andere MS an einer verstärkten Zusammenarbeit zu hindern. Insofern ist es nicht erstaunlich, dass einige Beobachter in der Festschreibung der VZ-Bestimmungen keinen Effizienzgewinn, sondern im Gegenteil ein Blockadepotenzial sahen: “Instead of maintaining the momentum for integration through the generalisation of QMV, the Amsterdam negotiators made the choice of closer co-operation frameworks avoiding the need to give up veto rights.”²²

Die übrigen Bedingungen gemäß der generellen Klausel (Art. 43) in Titel VII des EU-Vertrages legten fest, dass eine verstärkte Zusammenarbeit

- darauf ausgerichtet sein sollte, „die Ziele der Union und der Gemeinschaft zu fördern und ihre Interessen zu schützen und ihnen zu dienen“ (Abs. 1a),

¹⁹ Deubner (2000), S. 53

²⁰ siehe Annex I

²¹ „Kein Mitgliedstaat darf Vetorecht haben.“ Kinkel und de Charette (1996), S. 73

²² Devuyt (1999), S. 118

- „die Grundsätze der genannten Verträge und den einheitlichen institutionellen Rahmen der Union“ achten müsse (Abs. 1b),
- wie bereits erwähnt, „nur als letztes Mittel“ herangezogen werden dürfe, wenn „die Ziele der genannten Verträge mit den darin festgelegten einschlägigen Verfahren nicht erreicht werden konnten“ (Abs. 1c)
- „mindestens die Mehrheit der Mitgliedstaaten“ betreffen müsse (Abs. 1d)
- „den Besitzstand [...] nicht beeinträchtigen“ dürfe (Abs. 1e)
- „die Zuständigkeiten, Rechte, Pflichten und Interessen der nicht an der Zusammenarbeit beteiligten Mitgliedstaaten nicht beeinträchtigen“ dürfe (Abs. 1f)
- jederzeit allen Mitgliedstaaten offen stehen müsse (Abs. 1g).

Zusätzliche Bedingungen wurden in den Spezialklauseln für den ersten und dritten Pfeiler (Art. 11 EGV und Art. 40 EUV) festgelegt. U.a. durfte eine verstärkte Zusammenarbeit à la Amsterdam nicht zu einer „Diskriminierung zwischen Staatsangehörigen der Gemeinschaft“ führen (Art 11, Abs. 1c EGV). Im zweiten Pfeiler, der GASP, war laut Amsterdamer Vertrag keine Verstärkte Zusammenarbeit vorgesehen.

Im Jahr 2000 stellten die deutsche und die italienische Regierung in einem gemeinsamen Positionspapier fest, dass die Amsterdamer Vertragsbestimmungen die Anwendung der Verstärkten Zusammenarbeit praktisch unmöglich machten²³. In der Tat spricht einiges für diese Einschätzung. Beispielsweise ist es angesichts der Maßgabe, bei einer verstärkten Zusammenarbeit jegliche Diskriminierung zwischen den Bürgern der Gemeinschaft zu vermeiden, fraglich, inwiefern Flexibilität dann überhaupt praktikabel wäre. Dazu Warleigh: „[...] Flexibility cannot help creating differences, and thus potential inequalities, between the nationals of participant and non-participant member states.“²⁴

Zudem zeichnen sich die Artikel durch ihre Unschärfe hinsichtlich der Politikbereiche aus,

²³ CONFER 4783/00 (2000), S. 3

²⁴ Warleigh (2002), S. 52

in denen die Verstärkte Zusammenarbeit potentiell zur Anwendung kommen sollte. Der Amsterdamer Vertrag schloss lediglich eine Reihe von Politikbereichen aus: die Anwendung der VZ in Bereichen, in denen ausschließliche Gemeinschaftskompetenz bestand, sowie die Übertretung von Befugnissen der Gemeinschaft – also die Erschließung neuer Politikfelder auf dem Weg der Verstärkten Zusammenarbeit – und die Anwendung im gesamten zweiten Pfeiler waren demnach nicht vertragskonform. Allein diese formale Entscheidung für eine Negativliste ist symptomatisch für den defensiven Charakter, der die VZ-Bestimmungen in ihrer Amsterdamer Fassung ausmachten: „The features of closer cooperation are so defensive that the mechanism is unworkable in practice. They put, from the point of view of effectiveness and functionality, a number of highly damageable constraints on the group cooperating more closely.”²⁵ Zusammen mit der Komplexität der Verfahrensregeln, denen die Initiierung einer verstärkten Zusammenarbeit à la Amsterdam unterliegt, führt dies praktisch zur Nichtanwendbarkeit der Bestimmungen, zu einer „Dynamik in der Zwangsjacke“.²⁶ Zudem ergibt sich eine Klassifizierung der Flexibilitätsklausel als reines „Rettungskonzept“²⁷ dabei eben auch aus dem Beharren darauf, dass die verstärkte Zusammenarbeit stets nur als *ultima ratio* dienen dürfe.

Als primäre Motivation für die Verankerung der Flexibilitätsklausel verwiesen die Vertreter der Mitgliedstaaten in Amsterdam auf die anstehende Osterweiterung²⁸. Hier wird deutlich, dass viele MS die Verstärkte Zusammenarbeit, wenn nicht als rein verhandlungspolitisches Instrument, so doch zumindest als „Zukunftsinstrumentarium“ verstanden, dessen Anwendung in nächster Zukunft unwahrscheinlich erschien. Zum anderen wählten die mitgliedstaatlichen Vertreter in Amsterdam so den Weg des geringsten Widerstandes: “This [focus on enlargement] avoids the potential for stark ideologically-driven controversies about what integration is really about, which are brought strongly to

²⁵ Philippart und Sie Dhian Ho (2000), S. 27

²⁶ Janning (1997)

²⁷ Reck (2001), S. 85

²⁸ Shaw (1998), S.67

the fore by debates about flexibility, which can cause disruption in any system, especially one such as the EC (if not the EU) which has such a technocratic heritage.”²⁹ Natürlich ergibt sich der Verzicht auf diese grundlegende Debatte also gerade auch aus der Tatsache, dass verschiedene mitgliedstaatliche Regierungen diametral entgegengesetzte Positionen in diesen komplexen Fragen vertraten. Während der Amsterdamer Regierungskonferenz wurde die Bundesregierung – besonders seit dem 1994er Schäuble/Lamers-Papier „Überlegungen zur europäischen Politik“³⁰ – beispielsweise mit dem Konzept eines „Kerneuropa“ assoziiert, während die britische Position traditionell eher dem *à-la-carte*-Modell der Integration entsprach. Es ist insofern nicht überraschend, dass die Bestimmungen zur Verstärkten Zusammenarbeit von Widersprüchen geprägt sind. Genau diese Widersprüche sind es aber, die eine wichtige Erklärung dafür liefern, warum die Verstärkte Zusammenarbeit bisher noch nicht zur Anwendung gekommen ist.

2.3. Zwischenfazit: Die Quadratur des Kreises

Erste Schlüsse zur Lösung des hier untersuchten Puzzles, nämlich der Widerspruch zwischen Einführung und Nichtanwendung der Bestimmungen zur Verstärkten Zusammenarbeit, lassen sich aus den bis hier analysierten Fragestellungen ableiten. Zum einen klafft zwischen der potentiellen Tragweite der Einführung einer Flexibilitätsklausel als Untermauerung eines neuen Integrationsmechanismus auf der einen Seite und den strikten Konditionen auf der anderen Seite, denen die Anwendung dieser Klausel unterliegt und die die verhandlungstaktische Dimension der VZ unterstreichen, ohne Frage ein eklatanter konzeptioneller Widerspruch: „It is impossible to square the search for consensus with the open abandoning of uniformity as a style of government/integration.“³¹ Dass gerade in den

²⁹ Ebd., S.67

³⁰ Lamers und Schäuble (1994)

³¹ Warleigh (2002), S. 34

Artikeln, die zur Flexibilisierung und Dynamisierung des Integrationsprozesses beitragen sollten, die Einstimmigkeit in Form eines nationalen Vetos verankert wurde, ist deutlichster und in gewisser Weise ironischster Ausdruck dieses Gegensatzes.

Diese konzeptionelle Konfusion ist zu einem großen Teil damit erklärbar, dass in der Debatte während der Amsterdamer Regierungskonferenz primär Detailregelungen zur Initiierung und Durchführung einer verstärkten Zusammenarbeit diskutiert wurden, die potentielle Tragweite der Einführung einer Flexibilitätsklausel jedoch wenig erörtert wurde.³² Als Konsequenz dieser mangelnden Klarheit reflektieren die Detailregelungen in ihrer Komplexität insgesamt das Bemühen, die „Quadratur des Kreises“³³ zu erreichen: zum einen Flexibilität zuzulassen, zum anderen insbesondere auch die Mitgliedstaaten zufriedenzustellen, die der innervertraglichen Verankerung der Verstärkten Zusammenarbeit skeptisch gegenüberstanden. Im Ergebnis scheitert die Flexibilitätsklausel damit an den in sie gesetzten Ansprüchen: es ist beispielsweise unwahrscheinlich, dass mit den Amsterdamer VZ-Bestimmungen außervertragliche Kooperation zwischen Mitgliedstaaten verhindert werden könnte. Bezeichnenderweise waren die Amsterdamer Konditionen zur Durchführung einer verstärkten Zusammenarbeit derart strikt gefasst, dass die beiden erfolgreichsten Beispiele differenzierter Integration, nämlich das Schengener Abkommen und die WWU, obwohl nachträglich in den Vertrag integriert, nicht unter den Bestimmungen zur Verstärkten Zusammenarbeit hätten initiiert werden können.³⁴

Es ist in Anbetracht der aufgeführten Widersprüche insofern nicht verwunderlich, dass unter der Flexibilitätsklausel à la Amsterdam aus einer politischen Verunsicherung heraus keine Versuche zur Anwendung dieses neuen Instrumentariums gemacht wurden.

³² De la Serre und Wallace (1997), S. 16

³³ Wessels (1998), S.196

³⁴ Emmanouilidis und Giering (2003), S.454. Dies gilt im Übrigen auch für die geänderten VZ-Bestimmungen von Nizza. Im Verfassungsentwurf wurde die Kondition, dass die VZ nur in bereits im Vertrag verankerten Politikfeldern angewandt werden dürfe, aufgehoben. (s. Kapitel 3.1.)

Im nächsten Teil soll nun untersucht werden, inwiefern die geänderten Flexibilitätsklauseln im Vertrag von Nizza (und ggf. unter Verweis auf den bisher nicht ratifizierten Vertragsentwurf über eine Verfassung für Europa) die Anwendung der Verstärkten Zusammenarbeit potentiell erleichtern. Im besondern werden hier auch die spezifischen Interessenlagen der an einer verstärkten Zusammenarbeit beteiligten („ins“) und nicht beteiligten („outs“) Mitgliedstaaten zu untersuchen und mögliche Politikfelder für die Anwendung der Flexibilitätsklausel zu identifizieren sein.

III. Voraussetzungen zur Anwendung der Verstärkten Zusammenarbeit

3.1. Die vertraglichen Bestimmungen laut Vertrag von Nizza

Die im vorangegangenen Kapitel angeführten Erklärungen für die bisherige Nichtanwendung der Bestimmungen zur Verstärkten Zusammenarbeit basierten in erster Linie auf den in der Flexibilitätsklausel in ihrer Amsterdamer Fassung inhärenten Widersprüchlichkeiten. Im folgenden sollen nun die Voraussetzungen für das erfolgreiche Zustandekommen einer verstärkten Zusammenarbeit aufgezeigt werden. Von besonderer Bedeutung sind hierbei die Interessen und Motivationen der an einer potentiellen VZ-Initiative beteiligten und nichtbeteiligten Mitgliedstaaten. Eine Analyse der Politikfelder, in denen die VZ möglicherweise zur Anwendung kommen könnte, ist dabei fraglos ebenfalls von Belang. Zunächst ist es jedoch notwendig, die im Vertrag von Nizza (und im bisher nicht ratifizierten Europäischen Verfassungsvertrag) geänderten Bedingungen und Verfahren zu beleuchten, die der Begründung einer verstärkten Zusammenarbeit vorangehen.

Dabei ist festzustellen, dass der Vertrag von Nizza – angesichts des allgemein konstatierten Scheiterns der Regierungskonferenz vielleicht überraschend – zu einer merklichen Vereinfachung der Verfahren und Abschwächung der Konditionen für die Initiierung einer VZ-Initiative beigetragen hat. Als wichtigste Änderungen gelten:

- *die Abschaffung des Vetorechts*: Für die Begründung einer verstärkten Zusammenarbeit in der ersten und dritten Säule ist nunmehr die Zustimmung einer qualifizierten Mehrheit der Mitgliedstaaten notwendig.
- *die Änderung des Mindestquorums*: Statt einer Mehrheit von Mitgliedstaaten muss eine verstärkte Zusammenarbeit (laut Art. 43 Abs. g EGV) „mindestens acht

Mitgliedstaaten“ umfassen. Zur Zeit der Regierungskonferenz von Nizza meinte dies zwar noch immer mehr als die Hälfte aller MS, nach der Erweiterung am 1. Mai 2004 gilt dies bekanntlich nicht mehr. (Der Verfassungsvertrag legt in Art. III-43 (2) diesbezüglich nunmehr „mindestens ein Drittel der Mitgliedstaaten“ als Mindestquorum fest, vermeintlich in Anbetracht der in den nächsten Jahren höchstwahrscheinlich weiter wachsenden Anzahl der Mitgliedstaaten.)

- *die Betonung auf dem Schutz des Binnenmarktes statt eines generellen Diskriminierungsverbots*: Nicht die Maßgabe, dass eine verstärkte Zusammenarbeit nicht zur Diskriminierung zwischen Bürgern der EU führen dürfe, sondern die Nichtbeeinträchtigung des Binnenmarktes und des „wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts“ gilt nach Art. 43 Abs. 1e EGV nunmehr als Einschränkung für die Begründung einer VZ.
- *die Lockerung der Vorgabe des „letzten Mittels“*: Während nach Vertrag von Amsterdam unklar war, wann genau eine Gesetzesinitiative nach den einschlägigen Verfahren als gescheitert gilt (und wer dies feststellt), legt der Vertrag von Nizza – etwas weniger undeutlich – fest, dass dies dann der Fall ist, „wenn der Rat zu dem Schluss gelangt ist, dass die [...] angestrebten Ziele [...] nicht in einem vertretbaren Zeitraum verwirklicht werden können.“ (Art. 43a).
- *die Einführung einer Flexibilitätsklausel für die zweite Säule*: Der Anwendungsbereich der Verstärkten Zusammenarbeit wird durch Art. 27 EUV unter zusätzlichen Bedingungen auf die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (mit Ausnahme militärischer oder verteidigungspolitischer Bereiche) ausgeweitet.

Das Verfahren zur Begründung einer verstärkten Zusammenarbeit – nach festgestelltem Scheitern einer Gesetzesinitiative im „einschlägigen“ Verfahrensweg – gemäß dem Vertrag von Nizza läuft nach folgendem Schema ab:

Säule 1 (EG)	Säule 2 (GASP)	Säule 3 (Polizeiliche u. Justizielle Zusammenarbeit)
Verfahren gem. Art.11 EGV	Verfahren gem. Art.27 EUV	Verfahren gem. Art.40 EUV
<p>Mindestens acht MS</p> <p>↓</p> <p>Antrag an Kommission</p> <p>↙ ↘</p> <p>Vorschlag an Rat Ablehnung (begründet)</p> <p>↓</p> <p>ggf. Befassung des Europäischen Rates (auf Antrag von min. 1 MS), dort Einstimmigkeit erforderlich</p> <p>↓</p> <p>Anhörung/Zustimmung des Europäischen Parlaments (je nach Politikbereich)</p> <p>↓</p> <p>Ermächtigung durch die Zustimmung des Rates mit qualifizierter Mehrheit</p>	<p>Mindestens acht MS</p> <p>↓</p> <p>Antrag an Rat</p> <p>↓</p> <p>Stellungnahme der Kommission</p> <p>↓</p> <p>Unterrichtung des Europäischen Parlaments</p> <p>↓</p> <p>Ermächtigung durch die Zustimmung des Rates gem. Art. 23 Abs. 2</p>	<p>Mindestens acht MS</p> <p>↓</p> <p>Antrag an Kommission</p> <p>↙ ↘</p> <p>Vorschlag an Rat Ablehnung (begründet)</p> <p>↓</p> <p>ggf. Befassung des Europäischen Rates (auf Antrag von min. 1 MS), dort Einstimmigkeit erforderlich</p> <p>↓</p> <p>Anhörung des Europäischen Parlaments</p> <p>↓</p> <p>Ermächtigung durch die Zustimmung des Rates mit qualifizierter Mehrheit</p>

Abb. 3: Verfahrensregeln für die Begründung einer verstärkten Zusammenarbeit

Eine eingehende Beschäftigung mit den Änderungen der Bestimmungen zur Verstärkten Zusammenarbeit durch den Vertrag über eine Verfassung für Europa ist im Rahmen dieser Arbeit nicht möglich. Es sei aber zumindest darauf verwiesen, dass der Verfassungsvertrag insofern weiter zu einer Vereinfachung der Verfahren beiträgt, als er durch Abschaffung der Säulenstruktur zu einer Vereinheitlichung auch der VZ-Bestimmungen führt, die sich nunmehr an lediglich zwei Stellen des Vertrages finden (Rahmenbestimmungen in Art. I-43 und Detailregelungen in Art. III-322 bis 329).

An den Beratungen zur Durchführung einer verstärkten Zusammenarbeit im Rat können alle Mitgliedstaaten teilnehmen, zur Abstimmung berechtigt sind dabei aber nur die

beteiligten MS. Die anderen europäischen Institutionen beschließen in ihrer normalen Zusammensetzung. Beschlüsse und Rechtsakte, die von diesen Staaten verabschiedet wurden, zählen laut Art. 44 EGV nicht zum gemeinsamen Besitzstand der Union. Allgemein gilt weiter, dass die Kosten für die Durchführung der verstärkten Zusammenarbeit – vorbehaltlich eines anderslautenden Beschlusses des Rates – ausschließlich von den beteiligten Mitgliedstaaten getragen werden, lediglich an den Verwaltungskosten der europäischen Institutionen beteiligen sich alle Mitgliedstaaten.

3.2. Mögliche Politikfelder zur Anwendung der Verstärkten Zusammenarbeit

Wie bereits erwähnt, definiert der Vertrag die möglichen Anwendungsbereiche nicht explizit, schließt aber bestimmte Politikbereiche aus. Neben der Vorgabe, dass eine verstärkte Zusammenarbeit nur im Rahmen der Zuständigkeiten der Union oder Gemeinschaft zur Anwendung kommen darf, heißt dies vertragsrechtlich v.a., dass die Flexibilitätsklauseln *nicht* in den Bereichen angewendet werden dürfen, „die unter die ausschließliche Zuständigkeit der Gemeinschaft fallen“ (Art. 43 Abs. 1d EUV). Eine Definition der „ausschließlichen“ Kompetenzen der Union bietet der Entwurf des Verfassungsvertrages, Art. 12. Demnach bilden

- die Währungspolitik für die Mitgliedstaaten, die den Euro eingeführt haben,
- die gemeinsame Handelspolitik,
- die Zollunion,
- die Erhaltung der biologischen Meeresschätze im Rahmen der gemeinsamen Fischereipolitik

die entsprechenden Politikbereiche. Außerdem darf der Binnenmarkt durch eine verstärkte Zusammenarbeit nicht beeinträchtigt und der Wettbewerb nicht verzerrt werden (Art. 43 Abs. 1e EUV).

Bei der Identifizierung der Politikfelder, die für die Anwendung der VZ-Bestimmungen potentiell in Frage kommen, wird im Rahmen dieser Arbeit insbesondere die erste Säule eingehend behandelt, auch weil sich mit der VZ in der zweiten und dritten Säule z.T. andere Fragestellungen verbinden³⁵. Es sei aber zumindest erwähnt, dass im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik militärische und verteidigungspolitische Fragen von der Anwendung der VZ-Bestimmungen ausgenommen sind. Außerdem bleibt ihre Anwendung auf die Durchführung einer gemeinsamen Aktion oder die Umsetzung eines gemeinsamen Standpunkts beschränkt, für den Beschluss gemeinsamer Strategien gilt sie nicht (Art. 27b EUV). In der dritten Säule, den Bestimmungen über die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen, werden durch die einschlägigen Artikel (Art. 40a und 40b EUV) keine Politikfelder explizit vom Anwendungsbereich der Verstärkten Zusammenarbeit ausgeschlossen. Als zusätzliche Vorgabe dient lediglich Art. 40 Abs. 1, wonach eine VZ in der dritten Säule zum Ziel haben solle, den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts schneller zu entwickeln.

Im Bereich der ersten Säule wurden laut der bereits erwähnten Befragung von Parlamentariern und Regierungsbeamten aus mehreren Mitgliedstaaten (Dänemark, Deutschland, Italien, Niederlande, Polen, Spanien) – eines der wenigen Dokumente, aus dem die Präferenzen der Akteure ersichtlich werden – einige Politikbereiche von mehreren

³⁵ Beispielsweise zeigt die Studie Deubners, dass politische Akteure eine VZ im Bereich der GASP, die sich bekanntlich durch andere Entscheidungsverfahren auszeichnet als die Gemeinschaftspolitiken, unter anderen Gesichtspunkten beurteilen als im Bereich der ersten Säule. So erschien den Befragten eine Zustimmung potentieller „outs“ zu einer verstärkten Zusammenarbeit gerade hier insofern unwahrscheinlich, als Mitgliedstaaten „very rarely, if ever, neutral’ or indifferent enough on a foreign policy issue“ sein werden, um anderen MS eine VZ zu ermöglichen. „And secondly, would not the credibility of a common foreign policy line vis-à-vis third countries be seriously damaged if certain (especially larger) member states ostensibly distanced themselves from that policy?“ Deubner (2000), S. 35; – Auf diese Fragen kann hier aber nicht detailliert eingegangen werden.

oder allen Befragten übereinstimmend als potentielle Anwendungsfelder für die Verstärkte Zusammenarbeit identifiziert, nämlich die Politikbereiche

- finanzpolitische Harmonisierung
- Umweltpolitik
- Beschäftigungspolitik
- Handel mit Dienstleistungen und geistigem Eigentum
- Bildung³⁶.

Dies umfasst augenscheinlich nicht alle Politikbereiche, in denen die Anwendung der Klauseln zur Verstärkten Zusammenarbeit rechtlich möglich wäre und macht die politische Vorsicht hinsichtlich der Anwendung der Flexibilitätsklauseln einmal mehr deutlich. Nichtsdestotrotz zeigt sich aber auch, dass konkrete Überlegungen zur Anwendung des Instrumentariums der VZ angestellt werden, also nicht unbedingt grundsätzliche Vorbehalte hinsichtlich des Rückgriffs auf die Flexibilitätsklauseln bestehen.

3.3. Die Motivationen und Interessen der Mitgliedstaaten

Grundsätzlich ist festzuhalten, dass EU-Mitgliedstaaten nur dann an einer Verstärkten Zusammenarbeit innerhalb der Verträge interessiert sein werden, wenn ihnen das „upload“ einer Problemstellung auf die europäische Ebene – mit expliziter Beteiligung der europäischen Institutionen, insbesondere der Kommission – auch dann als vorteilhaft erscheint, wenn nicht alle EU-Mitgliedstaaten an der fraglichen Integrationsinitiative beteiligt sind. Die Begründung einer verstärkten Zusammenarbeit verlangt von einer Staatengruppe ein grundsätzliches Einvernehmen über die durchzuführende politische Initiative und den politischen Willen, diese trotz der Nichtteilnahme (und ggf. gegen den Widerstand) anderer Mitgliedstaaten innerhalb des europäischen Institutionengefüges zu

³⁶ Deubner (2000), S. 46

verankern, und zwar ohne dass es ein explizites Verbot außervertraglicher verstärkter Zusammenarbeit geben würde.³⁷ Dies heißt konkret, dass mindestens ein Mitgliedstaat nach einem Scheitern der Ratsverhandlungen zu einem Gesetzesvorhaben eine Führungsrolle übernehmen müsste, um die gescheiterte Initiative im Rahmen einer verstärkten Zusammenarbeit weiterzuführen. Es ist davon auszugehen, dass die Vorteile einer verstärkten Zusammenarbeit für die potentiell beteiligten MS (die sogenannten „ins“) gegenüber den Kosten der Begründung und Durchführung einer solchen Initiative (auch, aber nicht ausschließlich, finanzieller Art) überwiegen müssen, um interessierte Staaten zur Begründung einer verstärkten Zusammenarbeit zu bewegen. Außerdem macht der Vertrag deutlich, dass Integrationsinitiativen unter der Verstärkten Zusammenarbeit jederzeit allen MS offen stehen müssen; die Europäische Kommission ist vertraglich gehalten, für die Teilnahme einer möglichst großen Anzahl von MS Sorge zu tragen (Art. 43 b EUV). Das heißt demzufolge, dass die „ins“ sich der Exklusivität ihrer Initiative, besonders gegenüber weniger fähigen MS, nicht sicher sein können: „Die Initiatoren können [...] weniger fähigen Mitgliedstaaten die Kooperation nicht so einfach verweigern, wie dies außerhalb des institutionellen Rahmens ging und geht.“³⁸

Die nichtbeteiligten Mitgliedstaaten auf der anderen Seite – die sogenannten „outs“ – haben seit der Vertragsrevision von Nizza nur die Chance, eine Integrationsinitiative unter den Bestimmungen der Verstärkten Zusammenarbeit zu verhindern, wenn sie für eine solche Blockade eine Mehrheit finden. Die grundsätzliche Abwägung liegt für sie zwischen dem Nutzen einer Nichtbeteiligung (wie nicht entstehenden Anpassungskosten) und den Kosten eines freiwilligen Ausschlusses von Entscheidungsprozessen. Beispielsweise konstatierten dänische Regierungsbeamten laut Deubners Befragung einen sinkenden Einfluss auf wirtschaftspolitische Fragen aufgrund ihrer Nichtteilnahme an der WWU: „They felt that their influence in the Ecofin Council was being reduced in

³⁷ Deubner (2000), S. 19

³⁸ Deubner (2003), S. 28

comparison to the Euro-member states, since having just worked together in the Euro-11, they would hardly start up the whole discussion again in the Ecofin Council.³⁹

Neben diesen Überlegungen ist es für eine Analyse der potentiellen Motivationen mitgliedstaatlicher Akteure bei der Begründung einer verstärkten Zusammenarbeit – insbesondere im Bereich der ersten Säule – hilfreich, auf die Arbeiten von Fritz W. Scharpf zu der von ihm konstatierten Asymmetrie zwischen negativer Integration (marktschaffende Maßnahmen: die Beseitigung von Handelshindernissen) und positiver Integration (Marktkorrekturmaßnahmen bei Marktversagen) in der europäischen Politikgestaltung zurückzugreifen⁴⁰. Laut Scharpf überwiegen Maßnahmen der negativen Integration, die v.a. auf supranationaler Ebene durchgesetzt werden, denen der positiven Integration. Unter den hier zu untersuchenden Gesichtspunkten ist dabei insbesondere Scharpfs Erklärung für diese Entwicklung von Belang. Er benutzt spieltheoretische Ansätze, um die „Grenzen der positiven Integration“⁴¹, nämlich die Schwierigkeiten der Mitgliedstaaten bei dem Versuch einer Einigung auf gemeinsame Standards, zu erläutern. Dabei unterscheidet Scharpf zwischen a) produktbezogenen und b) standortbezogenen Standards. Während eine Harmonisierung der Standards unter a) möglich ist, funktioniert dies, so Scharpf, unter b) nicht. Bei Verhandlungen über produktbezogene Standards besteht nämlich insofern Einigkeit, als die Notwendigkeit solcher Standards allgemein anerkannt wird. Spieltheoretisch handelt es sich um ein „Battle of the Sexes“-Konstrukt, d.h. eine Nichteinigung wäre für alle Beteiligten die schlechteste Lösung. Hohe Produktstandards schaden keiner nationalen Wirtschaft (zumal reiche Länder zur Durchsetzung ihrer tendenziell höheren Standards auch zur finanziellen Unterstützung ärmerer Länder bereit sind, um bestimmte Produktstandards eben auch dort zu garantieren). Bei standortbezogenen Standards (Arbeitsbedingungen etc.) ist jedoch das Gegenteil der Fall.

³⁹ Deubner (2000), S. 31

⁴⁰ s. *inter alia* Scharpf (1993) und Scharpf (1996)

⁴¹ Scharpf (1996), S.114.

Hier haben sowohl ärmere als auch reichere Länder ein Interesse daran, unterschiedliche Schutzniveaus aufrecht zu erhalten. Denn ärmere Länder haben durch geringere Arbeitskosten einen Wettbewerbsvorteil im Binnenmarkt, und reichere Länder ziehen angesichts der Nichtdurchsetzbarkeit ihrer hohen Standards auf EU-Ebene den status quo einer Einigung auf niedrigerem Niveau vor, da eine Absenkung ihres einmal erreichten hohen Schutzniveaus vor dem Wähler nicht zu rechtfertigen wäre.⁴²

Genau für die Lösung dieses Dilemmas bietet die Verstärkte Zusammenarbeit einen potentiellen Lösungsansatz. Ihre Anwendung bei standort- bzw. produktionsbezogenen Regelungen könnte, wie nachfolgend erläutert, zu einer Auflösung von Blockademechanismen führen und dabei sowohl die Interessen der „ins“ als auch der „outs“ berücksichtigen. Bär et.al. führen dazu aus⁴³, dass eine verstärkte Zusammenarbeit bei produktbezogenen Regelungen für die „ins“ insofern potentiell sehr kostenintensiv wäre, als Produkte aus den „outs“, also Produkte, die niedrigeren Standards entsprechen müssten und dementsprechend mit geringeren Kosten produziert werden könnten, im gemeinsamen Binnenmarkt weiterhin Zugang zu den Märkten der „ins“ gewährt werden müsste. Denn ein Verbot von Wettbewerbsverzerrung gehört nicht nur zu den Grundsätzen des Binnenmarktes, sondern findet sich auch explizit in den Bestimmungen zur Verstärkten Zusammenarbeit (Art. 43 Abs. 1f EGV). Unter diesen Umständen werden sich die potentiellen „ins“ nur dann zu einer verstärkten Zusammenarbeit entschließen, wenn der Marktanteil der Produkte aus den „outs“ gering genug wäre, um keine Konkurrenz zu den Produkten zu bilden, die in denen an der verstärkten Zusammenarbeit beteiligten Staaten produziert würden.⁴⁴

Wie bereits erwähnt, zeigen Scharpfs spieltheoretische Erklärungen jedoch, dass eine Einigung auf produktbezogene Regelungen im Regelfall zwischen allen MS möglich

⁴² Ebd., S. 119 ff.

⁴³ Bär et.al. (2000).

⁴⁴ Ebd., S. 11

ist. Bei standort- oder produktionsbezogenen Standards ist dies aber selten der Fall. In häufig entstehenden Blockadesituation spräche in solchen Fällen für die Anwendung der Verstärkten Zusammenarbeit zum einen die geringere Restriktivität der Verträge: eine Wettbewerbsverzerrung im Binnenmarkt im Sinne der Verträge findet nicht statt, wenn die Produktionskosten in einem oder mehreren Ländern durch Einführung von hohen Produktionsstandards steigen.⁴⁵ Zum anderen ist zum Verständnis der Motivationen der beteiligten Akteure aber v.a. von Bedeutung, dass für die potentiellen „ins“ in einer solchen Situation eine Einigung zumindest zwischen einer Gruppe von Mitgliedstaaten gewinnbringender wäre als keine Einigung. Dabei ist die Bedeutung eines Themas im Rahmen der nationalen politischen Arena – wie z.B. bei umweltpolitischen Fragestellungen – ein entscheidender Faktor. Denn wie Scharpf ausführt, werden mitgliedstaatliche Regierungen an hohen Produktionsstandards in ihren Ländern schon wegen der sonst zu erwartenden „negativen Reaktion der Wähler“⁴⁶ festhalten. Die Kosten einer Erhöhung von Produktionsstandards tragen sich für einzelne Mitgliedstaaten dabei mutmaßlich leichter, wenn sich andere MS im gemeinsamen Binnenmarkt im Rahmen einer verstärkten Zusammenarbeit dieser Maßnahme ebenfalls anschließen, auch wenn zwischen allen MS eine Einigung nicht möglich ist: „Thereby, they can offset part of the negative economic impact that national measures would have.“⁴⁷

Gleichzeitig hätten die „outs“ keine wirtschaftlichen Nachteile aus ihrer Nichtteilnahme zu befürchten. „[M]aybe they would even have an advantage due to raised production costs in the high-standard countries [and would hence] probably not oppose Closer Cooperation within the framework of the authorisation procedure initiated by the other Member States.“⁴⁸ Insofern könnten die “outs” bei einer verstärkten Zusammenarbeit anderer MS unter Umständen auf *freerider benefits* hoffen, da geringere

⁴⁵ Ebd., S. 12

⁴⁶ Scharpf (1996), S. 119

⁴⁷ Bär (2000), S. 12

⁴⁸ Ebd.

Produktionskosten ihnen zumindest einen zeitweisen Wettbewerbsvorteil verschaffen könnten. Scharpf selbst spricht die verbindliche Festlegung unterschiedlicher Standards als Möglichkeit an, die Grenzen der positiven Integration zu überwinden und ein von ihm befürchtetes *race to the bottom* zu verhindern. So könne

der Deregulierungswettkampf zwischen den reichen Ländern mit hohem Regulierungsniveau unterbunden werden. Zugleich könnten die ärmeren Länder sich aus einer Situation befreien, in der sie durch die Unterbietungskonkurrenz untereinander von einer Erhöhung ihres Regulierungsniveaus abgehalten werden – und sie könnten dies erreichen, ohne dadurch ihre Wettbewerbsfähigkeit gegenüber den reichen Ländern zu zerstören. Im Zuge ihrer wirtschaftlichen Entwicklung könnte dieser „untere“ Standard dann schrittweise angehoben und dem „oberen“ angeglichen werden. Da es hier definitionsgemäß um produktionsbezogene und nicht um produktbezogene Regulierungen ginge, könnte die Vereinbarung solcher Doppelstandards auch nicht als Handelshindernis mit der Integration des Binnenmarktes in Konflikt geraten.⁴⁹

Allerdings ist hier anzumerken, dass die Vertragsbestimmungen zur Verstärkten Zusammenarbeit – das Beharren auf der „Offenheit“ einer VZ-Initiative, die Betonung darauf, dass eine möglichst große Anzahl von MS an dieser teilnehmen sollten, usw. – so auszulegen sind, dass eine dauerhafte Spaltung zwischen verschiedenen Staatengruppen (also z.B. zwischen „ärmeren“ und „reicherem“ Ländern) verhindert werden soll. Insofern sind die Ausführungen zur potentiellen Anwendung der Verstärkten Zusammenarbeit bei produktionsbezogenen Regelungen immer nur in Zusammenhang zu einzelnen Vertiefungsinitiativen zu sehen – den Regelfall soll die VZ als „letztes Mittel“ ja explizit nicht darstellen. Zu konstatieren bleibt schlussendlich dennoch, dass gerade bei Einigungsversuchen zu produktionsbezogenen Regelungen die Motivationen und Interessen der verschiedenen Mitgliedstaaten durch das Instrumentarium der Verstärkten Zusammenarbeit berücksichtigt werden können.

⁴⁹ Scharpf (1996), S. 125

3.4. Zwischenfazit: Zusammenfassung der Voraussetzungen

Folgendes Schema fasst die Voraussetzungen für die erfolgreiche Initiierung einer verstärkten Zusammenarbeit zusammen. Im letzten Teil dieser Arbeit wird dies an einem konkreten Beispiel, den Verhandlungen zu einer europäischen Energiesteuer, anzuwenden sein.

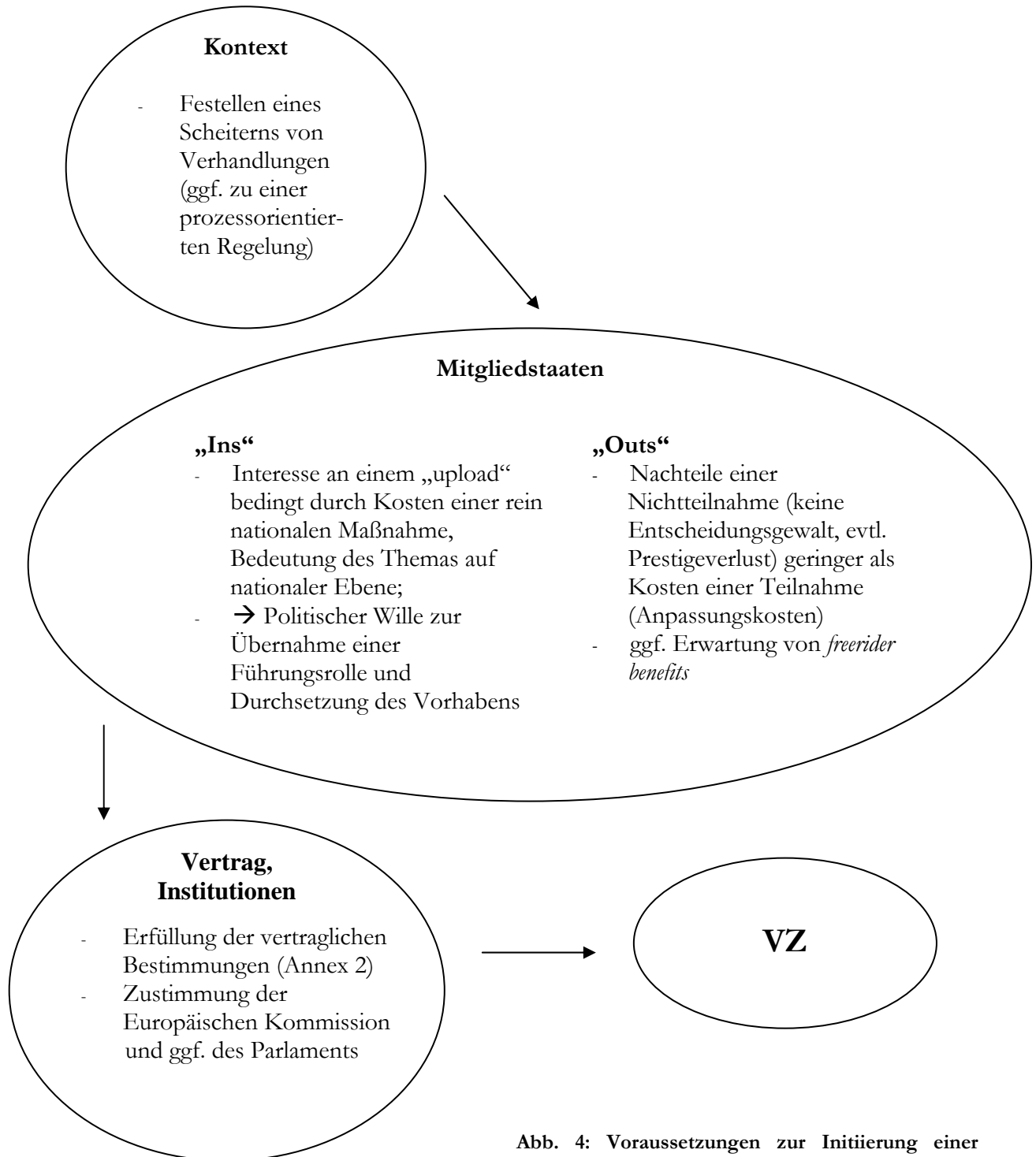


Abb. 4: Voraussetzungen zur Initiierung einer verstärkten Zusammenarbeit

IV. Die Verstärkte Zusammenarbeit in der europäischen Umweltpolitik

4.1. Die Entwicklung der europäischen Umweltpolitik im Überblick

Wie im voranstehenden Kapitel erwähnt, gehörte in der Befragung Deubners die Umweltpolitik zu den Bereichen, in dem die befragten Parlamentarier und Regierungsbeamten aus allen an der Studie beteiligten Mitgliedstaaten eine Anwendung der Flexibilitätsklauseln für möglich hielten⁵⁰. Dass ein Potential der VZ in diesem Politikbereich besteht, ist auch aus der Tatsache zu schließen, dass es sich um eines der wenigen Politikfelder handelt, zu dem bereits Analysen hinsichtlich der Chancen und Risiken einer Flexibilisierung veröffentlicht wurden.⁵¹ Dies erklärt sich, wie nachfolgend beleuchtet, aus mehreren Faktoren.

Eine kurzer Rückblick auf die Entwicklung der Umweltpolitik auf europäischer Ebene zeigt, dass sie in den Römischen Verträgen keinerlei Erwähnung fand, heute jedoch zu den Politikbereichen gehört, in denen die EU entscheidenden Einfluss ausübt⁵². Dabei wurden umweltpolitische Fragestellungen seit den frühen siebziger Jahren v.a. auf Grundlage der Artikel 308 (ex-Art. 235) EGV und Art. 94 (ex-Art. 100) EGV in den Kompetenzbereich der Gemeinschaft integriert (Art. 308 EGV berechtigt die Gemeinschaft zum Tätigwerden in Politikbereichen, in denen sie zwar keine expliziten Kompetenzen besitzt, ein Tätigwerden aber zur Erreichung der Ziele der Gemeinschaft notwendig erscheint, Art. 94 EGV dient der einstimmigen Verabschiedung von Richtlinien zur Angleichung nationaler Vorschriften, die für die Errichtung des Binnenmarktes notwendig sind). Erst durch das Inkrafttreten der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA)

⁵⁰ Deubner (2000), S. 46

⁵¹ s. *inter alia* Bär et.al. (2000)

⁵² Sbragia (2000), S. 294

1987 erhielt die Umweltpolitik eine rechtliche Verankerung in den Verträgen und wurde so auf europäischer Ebene erstmals als eigenständiger Politikbereich, auch ohne unmittelbare Verbindung zur Errichtung des Binnenmarktes, wahrgenommen. Aktuell stützt sie sich auf Titel XIX des EGV (Art. 174-176). Sie unterliegt hinsichtlich der Entscheidungsverfahren seit Amsterdam größtenteils Art. 251 EGV (also der qualifizierten Mehrheit), jedoch ist für einige Bestimmungen laut Art. 175 Abs. 2 EGV Einstimmigkeit notwendig (z.B. Vorschriften überwiegend steuerlicher Art und Maßnahmen, die die Raumordnung berühren). Der Umweltschutz gilt laut Art. 6 EGV ferner als Querschnittsaufgabe, der bei der Durchführung aller Gemeinschaftspolitiken Rechnung getragen werden muss.

Die Entwicklung der umweltpolitischen Politik*gestaltung* auf europäischer Ebene ist dabei im Zusammenhang mit einer Diskussion der Flexibilitätsklauseln besonders interessant. Allgemein ist dazu festzustellen, dass der anfänglich praktizierte „command-and-control“-Ansatz, der auf umfassende Harmonisierung mitgliedstaatlicher umweltpolitischer Standards auf möglichst hohem Niveau setzte, in den letzten Jahrzehnten und besonders seit den 1990er Jahren im Zuge einer deutlichen Tendenz zur Flexibilisierung anderen und variableren Politikinstrumenten gewichen ist⁵³. Dies ist u.a. damit erklärbar, dass die Regulierung umweltpolitischer Fragestellungen auf europäischer Ebene im Kontext eines intensiven regulativen Wettstreits zwischen verschiedenen Mitgliedstaaten stattfindet: Mitgliedstaaten mit unterschiedlichen Regulierungstraditionen versuchen, den jeweils eigenen Regulierungsstil auf die europäische Ebene zu übertragen.⁵⁴ Als bekannteste Beispiele gelten hier Großbritannien und Deutschland. Während die britische Regulierungstradition einen qualitätsorientierten Ansatz verfolgt (also mit Hilfe von Richtwerten beispielsweise für Luft- oder Wasserqualität umweltpolitische Zielstellungen definiert), folgt die deutsche Regulierungstradition einem emissionsorientierten Ansatz und betreibt umweltpolitische Regulierung primär durch den

⁵³ Sbragia (2000), S. 311

⁵⁴ Héritier (1996), S. 151

Einsatz der *best available technology* (BAT).⁵⁵ Implementierungsprobleme aufgrund verschiedener regulatorischer Traditionen und die Schwierigkeiten der Kommission, die Umsetzung und Anwendung umweltpolitischer Vorschriften effektiv zu überwachen⁵⁶, haben dazu geführt, dass eine Reihe flexibler Instrumente Einzug in die europäische Umweltpolitikgestaltung fanden. Zu nennen sind hier beispielsweise Ausnahmeregelungen oder Übergangsfristen für Mitgliedstaaten bei der Umsetzung umweltpolitischer Richtlinien – Bailey zeigt dies am Beispiel der Verpackungsmüllrichtlinie deutlich auf⁵⁷ – oder auch vertragliche Regelungen wie Art. 176 EGV, die es Mitgliedstaaten erlauben, das europäische Schutzniveau übersteigende Umweltstandards festzulegen.

Das „upload“ umweltpolitischer Fragestellungen auf die europäische Ebene hat insgesamt die Entwicklung der Umweltpolitik in den einzelnen Mitgliedstaaten stark beeinflusst. Traditionell „grüne“ Mitgliedstaaten erlangten im Zuge des regulatorischen Wettstreits einerseits eine Externalisierung nationaler umweltpolitischer Ansätze, mussten sich andererseits auch dem Druck zur Inkorporation fremder Regulierungsansätze beugen; in den Mitgliedstaaten, in denen Umweltpolitik traditionell weniger Bedeutung hatte, stieg durch den Druck der europäischen Ebene ihr Einfluss⁵⁸. Die EU dient dabei also sowohl als Importeur als auch Exporteur umweltpolitischer Regelungen. In der Gesamtbilanz zeigt sich trotz des großen Einflusses der europäischen Ebenen aber in den unterschiedlichen nationalen Entwicklungen eben nicht unbedingt ein gesamteuropäischer Trend⁵⁹, der auf eine generelle Angleichung umweltpolitischer Politikgestaltung schließen ließe.

⁵⁵ Dabei besteht zudem weitgehend Einigkeit darüber, dass eine traditionelle Führungsrolle Deutschlands beim „upload“ seines Regulierungsregimes auf die europäische Ebene seit Beginn der neunziger Jahre durch einen wachsenden britischen Einfluss (z.B. durch Expertenexport in die Kommission und einer steigenden Rolle als „first mover“ bei der Formulierung von Richtlinienvorschlägen) ersetzt wurde. Sbragia (2000), S. 295; Héritier (1996), S. 160 ff.; Hey (2004)

⁵⁶ Schreyer (2001), S. 2; Sbragia (2000), S. 305

⁵⁷ Bailey (1999)

⁵⁸ Sbragia (2000), S. 300

⁵⁹ Hey (2004)

4.2. Das Potential der Verstärkten Zusammenarbeit in der Umweltpolitik

Ein Potential zur Anwendung des Instrumentariums der Verstärkten Zusammenarbeit in der europäischen Umweltpolitik ergibt sich durch mehrere Faktoren. Zum einen haben sich in den letzten Jahren die Voraussetzungen zur Durchsetzung gesamteuropäischer umweltpolitischer Innovationen aufgrund veränderter wirtschaftlicher Voraussetzungen tendenziell verschlechtert.⁶⁰ Verbunden mit oft langwierigen Diskussion im Ministerrat führt dies zu einer langen Liste geplanter Vorhaben, die bisher unter den einschlägigen Verfahren nicht zur Umsetzung gekommen sind, unter Benutzung der Verstärkten Zusammenarbeit aber potentiell auf den Weg gebracht werden könnten. „At the European level, around 100 legislation procedures are pending in the environmental field – most of them already for more than ten years without a directive or regulation having been adopted.”⁶¹ Die Interessenskoalitionen zwischen Mitgliedstaaten sind dabei von den jeweiligen Vorhaben abhängig, stabile Gruppenkonstellationen existieren in der Umweltpolitik nicht – auch dies insofern eine Folge des regulativen Wettstreits, als Mitgliedstaaten ein geplantes europäisches Gesetzesvorhaben jeweils dann zu verhindern versuchen werden, wenn es im Widerspruch zu den jeweiligen nationalen Vorschriften steht⁶². Dies ist deshalb relevant, weil eine verstärkte Zusammenarbeit laut Vertrag nur im Interesse der Gesamt-EU laufen und nicht zu einer stabilen Spaltung der Union führen darf (gerade bei der Bewertung dieses Zusammenhangs hat die Kommission vertragsrechtlich einen großen Ermessensspielraum inne). Gerade in den Bereichen, die auch nach den Vertragsänderungen von Nizza der Einstimmigkeit unterliegen, stellt die Verstärkte Zusammenarbeit ein mögliches Instrument dar, um Blockadesituationen aufzulösen. Zudem sieht der Vertrag, wie oben erläutert, bereits jetzt vor, dass

⁶⁰ Hey (2004)

⁶¹ Bär et.al. (2000), S. 3

⁶² Ebd.

Mitgliedstaaten in der Umweltpolitik ein höheres Schutzniveau anstreben dürfen, hier bestünden Analogien zu einer verstärkten Zusammenarbeit zwischen einer Staatengruppe mit dem selben Ziel.

Zweitens sind in der Umweltpolitik gerade auch die Probleme bei der Einigung auf prozessorientierte Regelungen, die im zweiten Teil dieser Arbeit erläutert wurden, mit Blick auf verschiedene Regulierungstraditionen von Belang. Dort, wo eine Einigung möglich ist, scheitert eine erfolgreiche Umsetzung europäischer Vorgaben im Ergebnis oft an den Schwierigkeiten bei der Umstellung nationaler Verwaltungstraditionen. Aktuell konstatierte der Fünfte Jahresbericht über die Durchführung und Durchsetzung des Umweltrechts der EU „erhebliche Versäumnisse“ in der Umsetzung umweltpolitischer Vorgaben in den Mitgliedstaaten.⁶³ Statt in der Konsequenz einer Tendenz zur Freiwilligkeit⁶⁴ in der umweltpolitischen Politikgestaltung auf europäischer Ebene zu folgen und so die Bedeutung intergouvernementaler Elemente in der Entscheidungsfindung zu steigern (beispielsweise durch die Selbstverpflichtung von Mitgliedstaaten auf die Erreichung umweltpolitischer Zielsetzungen im Rahmen der Offenen Methode der Koordinierung)⁶⁵, bliebe durch eine Anwendung der Verstärkten Zusammenarbeit die Handlungskapazität der Europäischen Union in diesem Bereich durch die Einbindung der europäischen Institutionen erhalten.

Drittens sei schließlich darauf verwiesen, dass die Verstärkte Zusammenarbeit in der Umweltpolitik dort ein effizientes Instrument böte, wo sie bei Fragen, die wegen geographischer Gegebenheiten nur einige Mitgliedstaaten betreffen, eine Behandlung dieser Fragen eben nur durch die betroffenen Länder ermöglichen kann.

The main advantage for the Member States involved would be that they will be able to use the highly advanced and comparably successful institutional decision-making mechanisms (...) for promoting collective decision-making in this way. Then, environmental policy would no

⁶³ s. dazu IP-04-1038

⁶⁴ Sbragia (2000), S. 312

⁶⁵ Hey (2004)

longer be oriented merely to achieving standards that are as uniform as possible and apply all over the Union. *Additionally*, it would be geared to finding “tailored” solutions to specific environmental problems that previously had to be tackled outside the Community framework.⁶⁶

Dies ist beispielsweise bei Übereinkünften zum Schutz bestimmter grenzüberschreitender Regionen, wie der Nord- und Ostsee oder der Alpen, die bisher auf zwischenstaatlicher Ebene getroffen wurden, vorstellbar.

4.3. Die Verhandlungen zur Energiebesteuerungsrichtlinie

Die bisher analysierten Fragestellungen sollen nunmehr am Beispiel der elf Jahre dauernden Verhandlungen zur Einführung einer europäischen Energiesteuer getestet werden. Nach langwierigen Diskussionen um insgesamt drei Kommissionsvorschläge zu diesem Thema nahm der Ecofin-Rat am 27. Oktober 2003 die Richtlinie 2003/96/EG zur Restrukturierung der gemeinschaftlichen Rahmenvorschriften zur Besteuerung von Energieerzeugnissen und elektrischem Strom (Energiebesteuerungsrichtlinie) an. Obwohl es auch hier nicht zur Anwendung der Flexibilitätsklauseln kam, dient RL 2003/96/EG insofern als taugliches Fallbeispiel im Rahmen dieser Diskussion, als es sich um das einzige konkrete Gesetzesvorhaben auf europäischer Ebene handelt, bei dem die Anwendung des Instrumentariums der Verstärkten Zusammenarbeit von europäischer und mitgliedstaatlicher Seite zumindest angedacht wurde.

So forderte das Europäische Parlament während der finnischen Ratspräsidentschaft im zweiten Halbjahr 1999 den Ratsvorsitz auf, „die Möglichkeit einer Deblockierung der Energiebesteuerungsrichtlinie mit Hilfe der Flexibilitätsklauseln des Vertrags von Amsterdam zu prüfen, um jenen Mitgliedstaaten, die auf dem Weg einer Energiesteuer

⁶⁶ Bär et.al. (2000), S. 14

gemeinsam voranschreiten möchten, die Möglichkeit zu geben, dies zu tun⁶⁷. Auch von Seiten der Kommission, insbesondere durch die Kommissarinnen Margot Wallström und Michaela Schreyer, wurde die Verstärkte Zusammenarbeit als potentielles Instrumentarium zur Lösung der im Rat entstandenen Blockadesituation ins Spiel gebracht.⁶⁸ In einer Mitteilung führte die Kommission im Mai 2001 aus, dass „insbesondere in den Bereichen der Steuerpolitik, in denen der Rat auch auf lange Sicht noch einstimmig entscheiden muss“, die Möglichkeit zur Anwendung der Bestimmungen zur Verstärkten Zusammenarbeit zu prüfen sei⁶⁹. Von mitgliedstaatlicher Seite deutete u.a. der holländische Finanzminister Gerrit Zalm an, dass ein Voranschreiten einer Gruppe von Mitgliedstaaten in dieser Angelegenheit vorstellbar wäre.⁷⁰ Wieso es dennoch auch in diesem Fall nicht zur Anwendung der Flexibilitätsklauseln kam, wird hier abschließend zu erklären sein. Eine Bewertung der Verhandlungen im Zusammenhang mit der möglichen Anwendung der Verstärkten Zusammenarbeit wird analog zu dem in Teil III aufgestellten Schema in drei Schritten erfolgen – und zwar in einer Analyse a) des Kontextes der Verhandlungen, b) der mitgliedstaatlichen Motivationen und Interessen und c) der vertraglichen Bestimmungen.

Zunächst sollte dazu also der Hintergrund der Verhandlungen kurz beleuchtet werden. Die Einführung von Mindeststeuersätzen auf nichterneuerbare Energiequellen (Öl, Gas, Kohle) wurde von der Europäischen Kommission ursprünglich 1992 im Rahmen des Umweltgipfels der Vereinten Nationen in Rio vorgeschlagen. Großbritannien, Portugal, Griechenland, Irland und Spanien sprachen sich damals gegen den Kommissionsvorschlag aus, schließlich führten britische Vorbehalte 1993 zum Scheitern des Gesetzesvorhabens. Auch ein zweiter Vorschlag der Kommission aus dem Jahr 1995 scheiterte an der Opposition einiger Mitgliedstaaten. Die letzten Endes verabschiedete Richtlinie basiert nunmehr auf einem Kommissionsvorschlag vom 12. März 1997, dem sogenannten „Monti-

⁶⁷ Europäisches Parlament (1999), Abs. 15

⁶⁸ Schreyer (2001), S. 5

⁶⁹ Europäische Kommission (2001a), S. 26

⁷⁰ Bär et.al. (2000), S. 13

Vorschlag“, der aber, wie vom Bundesumweltministerium (BMU) konstatiert, „bis zu der politischen Einigung noch einmal erheblich verändert“ wurde.⁷¹ Zuletzt hatte die spanische Regierung ihre Vetoposition unter dem Zugeständnis nachfolgend näher beleuchteter, großzügiger Übergangsfristen aufgegeben.

Als Teil einer Strategie zur Eindämmung der Auswirkungen des Klimawandels folgen sogenannte „Ökosteuern“ der Zielsetzung, den Verbrauch knapper Ressourcen finanziell zu belasten und gleichzeitig zur Entlastung des Faktors Arbeit beizutragen. Für den Kontext der Verhandlungen ist wichtig, dass diese Steuern nicht auf Produkte, sondern während des Produktionsprozesses erhoben werden, also im Zusammenhang mit prozessorientierten Regulierungstraditionen zu sehen sind. Eine Reihe von EU-Mitgliedstaaten (beispielsweise Dänemark, Italien, Niederlande, Österreich, Schweden, Deutschland und Großbritannien nach 1997) hatten zum Zeitpunkt der Verhandlungen des „Monti-Vorschlags“ auf EU-Ebene im Rahmen nationaler Steuerreformen bereits Energiesteuern eingeführt, eine Vorreiterrolle wurde dabei den skandinavischen Staaten, insbesondere Dänemark, zugeschrieben⁷². Durch die Ökologische Steuerreform in Deutschland wurde so 1999 die Mineralölsteuer auf Kraftstoffe, leichtes Heizöl, Erdgas und Flüssiggas erhöht und eine Stromsteuer eingeführt. Dabei herrschte zwischen diesen Staaten und der Europäischen Kommission weitgehend Einvernehmen, dass eine Festsetzung gesamteuropäischer Energiesteuermindestsätze zur Schaffung gleicher Wettbewerbsbedingungen vorteilhaft wäre: „Eine solche Richtlinie [ist] notwendig, um die Wettbewerbsverzerrungen zu beseitigen, die aufgrund der sehr unterschiedlichen Besteuerung von Energieerzeugnissen in den Mitgliedstaaten [...] entstanden sind.“⁷³.

Entscheidend ist, dass trotz der Langwierigkeit der Verhandlungen zum dritten Kommissionsvorschlag und der strikten Ablehnung v.a. der spanischen Regierung diese

⁷¹ Bundesumweltministerium (2003), S. 273

⁷² Jänicke und Mez (1998), S. 1

⁷³ Europäische Kommission (2001b), S. 215

nie für gescheitert erklärt wurden, ein notwendiger Schritt zur Anwendung der Flexibilitätsklauseln. Dass auch nach mehreren Jahren erfolgloser Verhandlungen weiter auf eine politische Einigung zwischen allen Mitgliedstaaten hingearbeitet wurde, die sechs Monate vor der formalen Annahme im Rat am 19. März 2003 erzielt wurde, wird vom Bundesumweltministerium mit der anstehenden Osterweiterung der Europäischen Union erklärt: „Aber der Zeitdruck war groß, denn der nächste Rat der Wirtschafts- und Finanzminister (ECOFIN) tagt[e] erst im Mai 2003 und damit wäre eine Verabschiedung nicht mehr vor der Teilnahme der Beitrittsstaaten an den Ratssitzungen ab 11. April so leicht möglich gewesen.“⁷⁴

Aus dieser Analyse ergibt sich für die Motivationen und Interessen der potentiellen „ins“, also der Vorreiterstaaten in Fragen der Energiesteuern, dass sie zwar weder verschiedene nationale Alleingänge in dieser Frage als effektiv betrachteten, noch wäre aber eine Harmonisierung der Mindeststeuersätze zwischen einer Gruppe von Staaten innerhalb des Binnenmarktes mit Blick auf den Beitritt von zehn neuen Mitgliedstaaten mit wenig ausgeweiteten Energiesteuersystem für sie eine gewinnbringende Lösung gewesen. Auch wenn eine Wettbewerbsverzerrung durch verschiedene Energiesteuersätze aufgrund der Produktionsorientierung solcher Steuern nur indirekt zu konstatieren ist, so wog der wirtschaftliche Vorteil einer gesamteuropäischen Einigung für die Vorreiterstaaten genug, um an den schwierigen Verhandlungen über Jahre hinweg festzuhalten. Daraus erklärt sich auch, dass – obwohl immerhin dreizehn von fünfzehn Mitgliedstaaten während der letzten Verhandlungsmonate zu einer Einigung gelangt waren – keiner der potentiellen „ins“ den politischen Willen zeigte, einen Antrag auf Initiierung einer verstärkten Zusammenarbeit offiziell im Rat einzubringen.

Für die potentiellen „outs“ einer solchen Initiative zur verstärkten Zusammenarbeit bei der Energiebesteuerungsrichtlinie, die von den europäischen Institutionen Kommission

⁷⁴ BMU (2003), S. 277

und Parlament ja zumindest wohlwollend in Betracht gezogen wurde, eröffnete das Festhalten der RL-Befürworter an einer gesamteuropäischen Lösung die Möglichkeit, ihre Vetoposition bei der Ausarbeitung von Ausnahmeregelungen und Übergangsfristen zu nutzen. So sind in der Richtlinie zahlreiche Steuerermäßigungen, z.B. für Steuern auf gewerblichen Energieeinsatz, und Übergangsfristen von beispielsweise bis zu sieben Jahren zur Einführung für den gewerblichen Dieselsteuersatz enthalten. Als Resultat ist der verabschiedete Kompromiss von vielen Beobachtern als umweltpolitisch wenig wirkungsvoll bewertet worden. Der Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V. (BUND) schließt aus der verabschiedeten Fassung der Energiebesteuerungsrichtlinie, dass „der EU-Ministerrat das Prinzip der Energiebesteuerung zur Erreichung umweltpolitischer Ziele begraben hat.“⁷⁵ Das BMU bewertet die Richtlinie ebenfalls vorsichtig: „Insgesamt kann die Verabschiedung der Richtlinie als wichtiger politischer und teils symbolischer, bedingt auch als inhaltlicher und materieller Erfolg angesehen werden.“⁷⁶ Wichtig ist in diesem Zusammenhang auch, dass der Rat die Verhandlungen in seiner Ecofin-Formation führte, der die Ausarbeitung umweltpolitisch umstrittener Kompromisse mutmaßlich leichter fiel als dem Rat der Umweltminister.

Mit Blick auf die Flexibilitätsklauseln im Vertrag sei nur kurz darauf verwiesen, dass sie einer verstärkten Zusammenarbeit in diesem konkreten Fall nicht entgegengestanden hätten. Diese Interpretation wird dadurch gestützt, dass die Europäische Kommission – die über einen großen Ermessensspielraum bei der Begründung einer verstärkten Zusammenarbeit verfügt – die Anwendung der Flexibilitätsklauseln bei den Verhandlungen zur Energiebesteuerungsrichtlinie explizit in Erwägung zog. Ausschlaggebend ist hier, dass sich die Kosten einer Besteuerung von Energieerzeugnissen primär auf die Produktionsprozesse niederschlagen, der Handel zwischen Mitgliedstaaten also durch die Festlegung eines Mindeststandards zwischen verschiedenen Mitgliedstaaten

⁷⁵ BUND (2003), S. 3

⁷⁶ BMU (2003), S.278

vertragsrechtlich nicht beeinträchtigt wäre. In diesem Zusammenhang ist es allerdings äußerst interessant, dass in den Reihen nationaler Beamter offensichtlich eine gewisse Verunsicherung hinsichtlich der vertraglichen Bestimmungen zur Verstärkten Zusammenarbeit bestand. So fragte ein Mitarbeiter des BMU mit Blick auf die potentielle Anwendung der VZ in diesem konkreten Fall: „But what would be the advantage? So far it is not at all clear under which circumstances this clause could be used and what the legal procedures would have to look like.“⁷⁷ Und er argumentierte weiter: “[The] call from the EP to consider the flexibility clause of the Amsterdam Treaty to overcome the deadlock has to be dealt with very carefully since it might easily end up in another decade of discussions on how exactly to apply it, to agree on the legal framework etc.“⁷⁸ In diesen Aussagen spiegelt sich genau die politische Unsicherheit und Vorsicht bezüglich der Anwendung der Flexibilitätsklauseln wider, die im ersten Teil auf die Unschärfe der VZ-Bestimmungen selbst zurückgeführt wurde.

4.4. Zusammenfassung

Obwohl die Umweltpolitik von Beobachtern und Politikern gleichermaßen als potentielles Anwendungsgebiet für die Flexibilitätsklauseln gesehen wird, ist auch hier noch kein Versuch einer Initiierung einer verstärkten Zusammenarbeit unternommen worden, auch nicht während der langwierigen Verhandlungen zu Richtlinie 2003/96/EG zur Restrukturierung der gemeinschaftlichen Rahmenvorschriften zur Besteuerung von Energieerzeugnissen und elektrischem Strom. Hier wurde von europäischer und mitgliedstaatlicher Seite die Möglichkeit eines Voranschreitens in einer Staatengruppe aber zumindest in Erwägung gezogen. Als wichtiger Erklärungsfaktor wurde unter Verweis auf

⁷⁷ Schlegelmilch (2000), S. 5

⁷⁸ Ebd., S. 13

mitgliedstaatliche Interpretationen des Verhandlungsergebnisses der zeitliche Kontext – nämlich die anstehende Osterweiterung – ausgemacht und ein daraus resultierender politischer Wille, die Verhandlungen zur Energiebesteuerungsrichtlinie nicht nur nicht scheitern zu lassen, sondern auch zu einem erfolgreichen Abschluss zu bringen.

Primär erklärbar ist die Nichtanwendung der Flexibilitätsklauseln in diesem Fall mit den Interessen und Motivationen der Mitgliedstaaten, insbesondere der in dieser Frage als Vorreiter agierenden Länder, die aufgrund eines starken ökonomischen Interesses an dem „upload“ ihrer nationalen Maßnahmen zur Energiebesteuerung (oder zumindest der Festlegung von Mindeststandards) auf die gesamteuropäische Ebene trotz der Aushandlung langer Übergangsfristen und Ausnahmeregelungen festhielten. Daraus ergibt sich auch der mangelnde politische Wille eines oder mehrerer Mitgliedstaaten, einen offiziellen Versuch zur Initiierung einer verstärkten Zusammenarbeit zu unternehmen. Insofern ist es nicht verwunderlich, dass von Seiten der europäischen Institutionen expliziter auf die Möglichkeit der Nutzung der Flexibilitätsklauseln verwiesen wurde als von den Mitgliedstaaten selbst.

Zusammenfassend zeigt das hier analysierte Fallbeispiel, wie sehr die letztendliche Bedeutung der Flexibilitätsklauseln von ihrer kontextabhängigen Nutzbarmachung durch die politischen Akteure abhängt: „The utilisation of the provision by actors involved will [...] show whether the new instrument develops into a central instrument of integration.”⁷⁹ U.a. ist es die deutlich gewordene politische Unsicherheit hinsichtlich des Gehalts und der Konsequenzen der Flexibilitätsklauseln – eine Folge der in Teil II analysierten Widersprüchlichkeiten der entsprechenden Bestimmungen –, die deren Anwendung dabei schwierig gestaltet. Dies gilt auch dann, wenn die vertraglichen Bestimmungen einer Anwendung der Verstärkten Zusammenarbeit, wie beispielsweise im Fall der Energiebesteuerungsrichtlinie, nicht entgegenstehen würden.

⁷⁹ Bär et.al. (2000), S. 9

IV. Schlussbetrachtung

Das Ziel dieser Arbeit war es zu erklären, warum die Bestimmungen zur Verstärkten Zusammenarbeit, die durch die Regierungskonferenz in Amsterdam 1997 in die europäischen Verträge integriert wurden, bisher nicht zur Anwendung gekommen sind. Zunächst hat dabei die Analyse der vertraglichen Bestimmungen in ihrer ursprünglichen Fassung eine Reihe von Widersprüchen aufgezeigt, die auf eine erhebliche politische Unsicherheit hinsichtlich der Bedeutung einer Festschreibung der Flexibilitätsklauseln schließen lassen. So konnte die Einführung der Verstärkten Zusammenarbeit in Amsterdam einerseits als Untermalung eines neuen, differenzierten Integrationsmechanismus interpretiert werden; andererseits machten die zahlreichen strikten Bedingungen, denen die Begründung einer verstärkten Zusammenarbeit unterlag, die Anwendbarkeit dieser Klauseln aber praktisch unmöglich. Hier wurde dieser Gegensatz als ein erster Erklärungsfaktor für die bisherige Nichtanwendung der Flexibilitätsklauseln angeführt.

Unter Bezugnahme auf die in Nizza (und durch den bisher nicht ratifizierten Verfassungsvertrag) eingeführten Änderungen wurden anschließend die Voraussetzungen für das Zustandekommen einer verstärkten Zusammenarbeit eingehend analysiert. Kontextbezogene Faktoren, die Interessen und Motivationen der an einer verstärkten Zusammenarbeit potentiell beteiligten und nichtbeteiligten Mitgliedstaaten sowie die vertraglichen Bestimmungen und die Position insbesondere der Europäischen Kommission wurden als die Variablen identifiziert, die die Begründung oder Nichtbegründung einer verstärkten Zusammenarbeit erklären. Getestet wurde dieses Schema schließlich an einem Fallbeispiel aus der Europäischen Umweltpolitik, nämlich den Verhandlungen zur Festlegung europaweiter Mindeststandards für Energiesteuern. In diesem Fall zeigte sich

deutlich, dass eine Nichtanwendung der Flexibilitätsklauseln zum einen mit den kontextabhängigen Interessen der potentiell an einer verstärkten Zusammenarbeit beteiligten Mitgliedstaaten erklärbar ist: unter Verweis auf die Osterweiterung der EU ergab sich für die betreffenden Staaten hier ein beträchtliches ökonomisches Interesse daran, die langwierigen Verhandlungen zur Energiebesteuerungsrichtlinie vor einem Scheitern zu bewahren und zu einer gesamteuropäischen Lösung zu finden. Zum anderen erklärt sich die Nichtanwendung der Flexibilitätsklauseln aber auch aus einer Verunsicherung der beteiligten Akteure, die sich aus den unterschiedlichen Interpretationen hinsichtlich der integrationspolitischen Bedeutung der Verstärkten Zusammenarbeit ergibt.

Die Bedeutung der Flexibilitätsklauseln für den Integrationsprozess wird erst dann wirklich zu ermesen sein, wenn sie bei der Durchführung zukünftiger *policy initiatives* zur Anwendung kommen. Dann wird sich auch erst zeigen, ob sie als Teil des institutionellen Reformprozesses in der erweiterten Union zur Erfüllung der 2001 in Laeken formulierten Ansprüche – Demokratie, Transparenz und Effizienz – beitragen können. Die vertraglichen Änderungen von Nizza und im Verfassungsentwurf jedenfalls tragen zu einer entscheidenden Erleichterung bei der potentiellen Anwendung der Flexibilitätsklauseln bei. Von dem politischen Willen der mitgliedstaatlichen Akteure wird es letzten Endes abhängen, in welchem Maße und mit welchem Ergebnis von den Flexibilitätsklauseln im Rahmen der zunehmenden Interessendiversifizierung innerhalb der Europäischen Union Gebrauch gemacht wird.

Annex I

Die vertraglichen Bestimmungen zur Verstärkten Zusammenarbeit (Rahmenbestimmungen und erste Säule) laut Vertrag von Amsterdam:

Vertrag über die Europäische Union

TITEL VII (ex-Titel VI a) BESTIMMUNGEN ÜBER EINE VERSTÄRKTE ZUSAMMENARBEIT

Artikel 43 (ex-Artikel K.15)

(1) Die Mitgliedstaaten, die beabsichtigen, untereinander eine verstärkte Zusammenarbeit zu begründen, können die in diesem Vertrag und im Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft vorgesehenen Organe, Verfahren und Mechanismen in Anspruch nehmen, sofern die Zusammenarbeit

- a) darauf ausgerichtet ist, die Ziele der Union zu fördern und ihre Interessen zu schützen und ihnen zu dienen;
- b) die Grundsätze der genannten Verträge und den einheitlichen institutionellen Rahmen der Union beachtet;
- c) nur als letztes Mittel herangezogen wird, wenn die Ziele der genannten Verträge mit den darin festgelegten einschlägigen Verfahren nicht erreicht werden konnten;
- d) mindestens die Mehrheit der Mitgliedstaaten betrifft;
- e) den Besitzstand der Gemeinschaft und die nach Maßgabe der sonstigen Bestimmungen der genannten Verträge getroffenen Maßnahmen nicht beeinträchtigt;
- f) die Zuständigkeiten, Rechte, Pflichten und Interessen der nicht an der Zusammenarbeit beteiligten Mitgliedstaaten nicht beeinträchtigt;
- g) allen Mitgliedstaaten offensteht und es ihnen gestattet, sich der Zusammenarbeit jederzeit anzuschließen, sofern sie dem Grundbeschluß und den in jenem Rahmen bereits gefaßten Beschlüssen nachkommen;
- h) je nach Bereich den spezifischen zusätzlichen Kriterien nach Artikel 11 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft und Artikel 40 dieses Vertrags genügt und vom Rat nach den darin festgelegten Verfahren genehmigt wird.

(2) Die Mitgliedstaaten wenden, soweit sie betroffen sind, die Rechtsakte und Beschlüsse an, die für die Durchführung der Zusammenarbeit, an der sie sich beteiligen, angenommen wurden. Die Mitgliedstaaten, die sich an dieser Zusammenarbeit nicht beteiligen, stehen deren Durchführung durch die daran beteiligten Mitgliedstaaten nicht im Wege.

Artikel 44 (ex-Artikel K.16)

(1) Für die Annahme der Rechtsakte und Beschlüsse, die für die Durchführung der Zusammenarbeit nach Artikel 43 erforderlich sind, gelten die einschlägigen institutionellen Bestimmungen dieses Vertrags und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft. Alle Mitglieder des Rates können an den Beratungen teilnehmen, jedoch nehmen nur die Vertreter der an der Zusammenarbeit beteiligten Mitgliedstaaten an der Beschlußfassung teil. Als qualifizierte Mehrheit gilt derselbe Anteil der gewogenen Stimmen der betreffenden Mitglieder des Rates, der in Artikel 205 Absatz 2 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft festgelegt ist. Die Einstimmigkeit bezieht sich allein auf die betroffenen Mitglieder des Rates.

(2) Die sich aus der Durchführung der Zusammenarbeit ergebenden Ausgaben, mit Ausnahme der Verwaltungskosten der Organe, werden von den beteiligten Mitgliedstaaten finanziert, sofern der Rat nicht einstimmig etwas anderes beschließt.

Artikel 45 (ex-Artikel K.17)

Der Rat und die Kommission unterrichten das Europäische Parlament regelmäßig über die Entwicklung der durch diesen Titel begründeten verstärkten Zusammenarbeit.

Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft:

ERSTER TEIL GRUNDSÄTZE

[...]

Artikel 11 (ex-Artikel 5 a)

(1) Die Mitgliedstaaten, die beabsichtigen, untereinander eine verstärkte Zusammenarbeit zu begründen, können vorbehaltlich der Artikel 43 und 44 des Vertrags über die Europäische Union ermächtigt werden, die in diesem Vertrag vorgesehenen Organe, Verfahren und Mechanismen in Anspruch zu nehmen, sofern die beabsichtigte Zusammenarbeit

- a) keine in die ausschließliche Zuständigkeit der Gemeinschaft fallenden Bereiche betrifft;
- b) die Gemeinschaftspolitiken, -aktionen oder -programme nicht beeinträchtigt;
- c) nicht die Unionsbürgerschaft betrifft und auch keine Diskriminierung zwischen Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten bedeutet;
- d) die der Gemeinschaft durch diesen Vertrag zugewiesenen Befugnisse nicht überschreitet und
- e) keine Diskriminierung oder Beschränkung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten darstellt und die Wettbewerbsbedingungen zwischen diesen nicht verzerrt.

(2) Die Ermächtigung nach Absatz 1 wird vom Rat mit qualifizierter Mehrheit auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments erteilt.

Erklärt ein Mitglied des Rates, daß es aus wichtigen Gründen der nationalen Politik, die es auch nennen muß, die Absicht hat, eine mit qualifizierter Mehrheit zu erteilende Ermächtigung abzulehnen, so erfolgt keine Abstimmung. Der Rat kann mit qualifizierter Mehrheit verlangen, daß die Frage zur einstimmigen Beschlußfassung an den in der Zusammensetzung der Staats- und Regierungschefs tagenden Rat verwiesen wird.

Die Mitgliedstaaten, die beabsichtigen, eine verstärkte Zusammenarbeit nach Absatz 1 zu begründen, können einen Antrag an die Kommission richten, die dem Rat einen entsprechenden Vorschlag vorlegen kann. Legt die Kommission keinen Vorschlag vor, so unterrichtet sie die betroffenen Mitgliedstaaten und gibt ihre Gründe dafür an.

(3) Jeder Mitgliedstaat, der sich der Zusammenarbeit nach diesem Artikel anschließen will, teilt dem Rat und der Kommission seine Absicht mit; die Kommission legt dem Rat binnen drei Monaten nach Eingang der Mitteilung eine Stellungnahme dazu vor. Innerhalb von vier Monaten vom Tag der Mitteilung an gerechnet beschließt die Kommission über den Antrag und über die spezifischen Regelungen, die sie gegebenenfalls für notwendig hält.

(4) Die für die Durchführung der Tätigkeiten im Rahmen der Zusammenarbeit erforderlichen Rechtsakte und Beschlüsse unterliegen allen einschlägigen Bestimmungen dieses Vertrags, sofern in diesem Artikel und in den Artikeln 43 und 44 des Vertrags über die Europäische Union nichts anderes bestimmt ist.

(5) Dieser Artikel läßt das Protokoll zur Einbeziehung des Schengen-Besitzstands in den Rahmen der Europäischen Union unberührt.

Annex II

Die vertraglichen Bestimmungen zur Verstärkten Zusammenarbeit (Rahmenbestimmungen und erste Säule) laut Vertrag von Nizza:

Vertrag über die Europäische Union

TITEL VII BESTIMMUNGEN ÜBER EINE VERSTÄRKTE ZUSAMMENARBEIT

Artikel 43

Die Mitgliedstaaten, die beabsichtigen, untereinander eine verstärkte Zusammenarbeit zu begründen, können die in diesem Vertrag und im Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft vorgesehenen Organe, Verfahren und Mechanismen in Anspruch nehmen, sofern die Zusammenarbeit

- a) darauf ausgerichtet ist, die Ziele der Union und der Gemeinschaft zu fördern, ihre Interessen zu schützen und diesen zu dienen und ihren Integrationsprozess zu stärken;
- b) die genannten Verträge und den einheitlichen institutionellen Rahmen der Union beachtet;
- c) den Besitzstand der Gemeinschaft und die nach Maßgabe der sonstigen Bestimmungen der genannten Verträge getroffenen Maßnahmen beachtet;
- d) im Rahmen der Zuständigkeit der Union oder der Gemeinschaft bleibt und sich nicht auf die Bereiche erstreckt, die unter die ausschließliche Zuständigkeit der Gemeinschaft fallen;
- e) den Binnenmarkt im Sinne des Artikels 14 Absatz 2 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft und den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt nach Titel XVII des genannten Vertrags nicht beeinträchtigt;
- f) keine Behinderung oder Diskriminierung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten darstellt und die Wettbewerbsbedingungen zwischen diesen nicht verzerrt;
- g) mindestens acht Mitgliedstaaten umfasst;
- h) die Zuständigkeiten, Rechte und Pflichten der nicht an der Zusammenarbeit beteiligten Mitgliedstaaten beachtet;
- i) die Bestimmungen des Protokolls zur Einbeziehung des Schengen-Besitzstands in den Rahmen der Europäischen Union unberührt lässt;
- j) allen Mitgliedstaaten gemäß Artikel 43 b offen steht.

Artikel 43 a

Eine verstärkte Zusammenarbeit kann nur als letztes Mittel aufgenommen werden, wenn der Rat zu dem Schluss gelangt ist, dass die mit dieser Zusammenarbeit angestrebten Ziele unter Anwendung der einschlägigen Bestimmungen der Verträge nicht in einem vertretbaren Zeitraum verwirklicht werden können.

Artikel 43 b

Eine verstärkte Zusammenarbeit steht bei ihrer Begründung allen Mitgliedstaaten offen. Sie steht ihnen ferner jederzeit nach Maßgabe der Artikel 27 e und 40 b dieses Vertrags und des Artikels 11 a des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft offen, sofern sie dem Grundbeschluss und den in jenem Rahmen gefassten Beschlüssen nachkommen. Die Kommission und die an einer

verstärkten Zusammenarbeit beteiligten Mitgliedstaaten tragen dafür Sorge, dass eine möglichst große Zahl von Mitgliedstaaten zur Beteiligung angeregt wird.

Artikel 44

(1) Für die Annahme der Rechtsakte und Beschlüsse, die für die Durchführung einer verstärkten Zusammenarbeit nach Artikel 43 erforderlich sind, gelten die einschlägigen institutionellen Bestimmungen dieses Vertrags und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft. Alle Mitglieder des Rates können an den Beratungen teilnehmen, jedoch nehmen nur die Vertreter der an der verstärkten Zusammenarbeit beteiligten Mitgliedstaaten an der Beschlussfassung teil. Als qualifizierte Mehrheit gelten derselbe Anteil der gewogenen Stimmen und derselbe Anteil der Anzahl der betreffenden Mitglieder des Rates, wie sie in Artikel 205 Absatz 2 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft und hinsichtlich einer verstärkten Zusammenarbeit aufgrund des Artikels 27 c in Artikel 23 Absatz 2 Unterabsätze 2 und 3 dieses Vertrags festgelegt sind. Die Einstimmigkeit bezieht sich allein auf die betroffenen Mitglieder des Rates.

Solche Rechtsakte und Beschlüsse sind nicht Bestandteile des Besitzstands der Union.

(2) Die Mitgliedstaaten wenden, soweit sie betroffen sind, die Rechtsakte und Beschlüsse an, die für die Durchführung der verstärkten Zusammenarbeit, an der sie sich beteiligen, angenommen wurden. Solche Rechtsakte und Beschlüsse binden nur die Mitgliedstaaten, die sich daran beteiligen, und haben gegebenenfalls nur in diesen Staaten unmittelbare Geltung. Die Mitgliedstaaten, die sich an der verstärkten Zusammenarbeit nicht beteiligen, stehen deren Durchführung durch die daran beteiligten Mitgliedstaaten nicht im Wege.

Artikel 44 a

Die sich aus der Durchführung einer verstärkten Zusammenarbeit ergebenden Ausgaben, mit Ausnahme der Verwaltungskosten der Organe, werden von den beteiligten Mitgliedstaaten finanziert, sofern der Rat nicht nach Anhörung des Europäischen Parlaments durch einstimmigen Beschluss sämtlicher Ratsmitglieder etwas anderes beschließt.

Artikel 45

Der Rat und die Kommission stellen sicher, dass die auf der Grundlage dieses Titels durchgeführten Maßnahmen untereinander sowie mit den Politiken der Union und der Gemeinschaft im Einklang stehen, und arbeiten entsprechend zusammen.

Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft:

ERSTER TEIL GRUNDSÄTZE

[...]

Artikel 11

(1) Die Mitgliedstaaten, die beabsichtigen, untereinander eine verstärkte Zusammenarbeit in einem der unter diesen Vertrag fallenden Bereiche zu begründen, richten einen Antrag an die Kommission, die dem Rat einen entsprechenden Vorschlag vorlegen kann. Legt die Kommission keinen Vorschlag vor, so teilt sie den betroffenen Mitgliedstaaten ihre Gründe dafür mit.

(2) Die Ermächtigung zur Aufnahme einer verstärkten Zusammenarbeit nach Absatz 1 wird nach Maßgabe der Artikel 43 bis 45 des Vertrags über die Europäische Union vom Rat mit qualifizierter Mehrheit auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments erteilt.

Betrifft die verstärkte Zusammenarbeit einen Bereich, für den das Verfahren nach Artikel 251 dieses Vertrags gilt, so ist die Zustimmung des Europäischen Parlaments erforderlich.

Ein Mitglied des Rates kann verlangen, dass der Europäische Rat befasst wird. Nach dieser Befassung kann der Rat gemäß Unterabsatz 1 beschließen.

(3) Die für die Durchführung der Tätigkeiten im Rahmen einer verstärkten Zusammenarbeit erforderlichen Rechtsakte und Beschlüsse unterliegen allen einschlägigen Bestimmungen dieses Vertrags, soweit in diesem Artikel und in den Artikeln 43 bis 45 des Vertrags über die Europäische Union nichts anderes bestimmt ist.

Artikel 11 a

Jeder Mitgliedstaat, der sich einer nach Artikel 11 begründeten verstärkten Zusammenarbeit anschließen will, teilt dem Rat und der Kommission seine Absicht mit; die Kommission legt dem Rat binnen drei Monaten nach Eingang der Mitteilung eine Stellungnahme dazu vor. Binnen vier Monaten nach Eingang der Mitteilung beschließt die Kommission über den Antrag und über eventuelle spezifische Regelungen, die sie für notwendig hält.

Annex III

Die vertraglichen Bestimmungen zur Verstärkten Zusammenarbeit laut Vertragsentwurf über eine Verfassung für Europa:

Teil I, Titel V, Kapitel III DIE VERSTÄRKTE ZUSAMMENARBEIT

Artikel 43

Die verstärkte Zusammenarbeit

- (1) Die Mitgliedstaaten, die untereinander eine verstärkte Zusammenarbeit im Rahmen der nicht ausschließlichen Zuständigkeiten der Union begründen wollen, können in den Grenzen und nach den in diesem Artikel und den Artikeln III-322 bis III-329 vorgesehenen Modalitäten die Organe der Union in Anspruch nehmen und diese Zuständigkeiten unter Anwendung der einschlägigen Verfassungsbestimmungen ausüben.

Eine verstärkte Zusammenarbeit ist darauf ausgerichtet, die Verwirklichung der Ziele der Union zu fördern, ihre Interessen zu schützen und ihren Integrationsprozess zu stärken. Sie steht bei ihrer Begründung und anschließend gemäß Artikel III-324 jederzeit allen Mitgliedstaaten offen.

- (2) Die Ermächtigung zur Einleitung einer verstärkten Zusammenarbeit wird vom Ministerrat als letztes Mittel gewährt, wenn im Ministerrat festgestellt worden ist, dass die mit dieser Zusammenarbeit angestrebten Ziele von der Union insgesamt nicht innerhalb eines vertretbaren Zeitraums verwirklicht werden können, und sofern an der Zusammenarbeit mindestens ein Drittel der Mitgliedstaaten beteiligt ist. Der Ministerrat beschließt nach dem in Artikel III-325 vorgesehenen Verfahren.
- (3) Nur die Mitglieder des Ministerrates, welche die an der verstärkten Zusammenarbeit beteiligten Staaten vertreten, nehmen an der Annahme der Rechtsakte im Ministerrat teil. An den Beratungen des Ministerrates dürfen jedoch alle Mitgliedstaaten teilnehmen.

Die Einstimmigkeit bezieht sich allein auf die Stimmen der Vertreter der an der verstärkten Zusammenarbeit beteiligten Staaten. Als qualifizierte Mehrheit gilt die Mehrheit der Stimmen der Vertreter der beteiligten Staaten, sofern diese mindestens drei Fünftel der Bevölkerung dieser Staaten repräsentiert. Wenn der Ministerrat gemäß der Verfassung nicht auf der Grundlage eines Vorschlags der Kommission beschließen muss oder wenn er nicht auf Initiative des Außenministers beschließt, so entspricht die erforderliche qualifizierte Mehrheit zwei Dritteln der beteiligten Staaten, sofern diese mindestens drei Fünftel der Bevölkerung dieser Staaten repräsentieren.

- (4) An die im Rahmen einer verstärkten Zusammenarbeit erlassenen Rechtsakte sind nur die an dieser Zusammenarbeit beteiligten Staaten gebunden. Sie gelten nicht als Besitzstand, der von beitrittswilligen Ländern angenommen werden muss.

Teil III, Titel VI, Kapitel III VERSTÄRKTE ZUSAMMENARBEIT

Artikel III-322

Eine beabsichtigte verstärkte Zusammenarbeit achtet die Verfassung und das Recht der Union.

Sie darf weder den Binnenmarkt noch den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt beeinträchtigen. Sie darf für den Handel zwischen den Mitgliedstaaten weder ein

Hindernis noch eine Diskriminierung darstellen noch darf sie zu Verzerrungen des Wettbewerbs zwischen den Mitgliedstaaten führen.

Artikel III-323

Eine beabsichtigte verstärkte Zusammenarbeit achtet die Zuständigkeiten, Rechte und Pflichten der nicht an der Zusammenarbeit beteiligten Mitgliedstaaten. Diese stehen der Durchführung der verstärkten Zusammenarbeit durch die daran beteiligten Mitgliedstaaten nicht im Wege.

Artikel III-324

- (1) Bei ihrer Begründung steht eine verstärkte Zusammenarbeit allen Mitgliedstaaten offen, sofern sie die in dem Europäischen Ermächtigungsbeschluss gegebenenfalls festgelegten Beteiligungsvoraussetzungen erfüllen. Dies gilt auch zu jedem anderen Zeitpunkt, sofern sie neben den genannten etwaigen Voraussetzungen auch die in diesem Rahmen bereits erlassenen Rechtsakte beachten.

Die Kommission und die an einer verstärkten Zusammenarbeit beteiligten Mitgliedstaaten tragen dafür Sorge, dass die Beteiligung möglichst vieler Mitgliedstaaten erleichtert wird.

- (2) Die Kommission und gegebenenfalls der Außenminister der Union unterrichten alle Mitglieder des Ministerrates und das Europäische Parlament regelmäßig über die Entwicklung einer verstärkten Zusammenarbeit.

Artikel III-325

- (1) Die Mitgliedstaaten, die in einem der unter die Verfassung fallenden Bereiche, mit Ausnahme der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, untereinander eine verstärkte Zusammenarbeit begründen möchten, richten einen Antrag an die Kommission, in dem der Anwendungsbereich und die Ziele aufgeführt werden, die mit der beabsichtigten verstärkten Zusammenarbeit angestrebt werden. Die Kommission kann dem Ministerrat einen entsprechenden Vorschlag vorlegen. Legt die Kommission keinen Vorschlag vor, so teilt sie den betroffenen Mitgliedstaaten ihre Gründe dafür mit.

Die Ermächtigung zur Einleitung einer verstärkten Zusammenarbeit wird mit einem vom Ministerrat auf Vorschlag der Kommission und nach Billigung des Europäischen Parlaments gefassten Europäischen Beschluss erteilt.

- (2) Im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik wird der Antrag der Mitgliedstaaten, die untereinander eine verstärkte Zusammenarbeit begründen möchten, an den Ministerrat gerichtet. Der Antrag wird dem Außenminister der Union, der zur Kohärenz der verstärkten Zusammenarbeit mit der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der Union Stellung nimmt, sowie der Kommission übermittelt, die insbesondere zur Kohärenz der beabsichtigten verstärkten Zusammenarbeit mit der Politik der Union in anderen Bereichen Stellung nimmt. Der Antrag wird ferner zur Unterrichtung dem Europäischen Parlament übermittelt.

Die Ermächtigung zur Einleitung einer verstärkten Zusammenarbeit wird mit einem Europäischen Beschluss des Ministerrates erteilt.

Artikel III-326

- (1) Jeder Mitgliedstaat, der sich einer verstärkten Zusammenarbeit in einem der in Artikel III-325 Absatz 1 genannten Bereiche anschließen will, teilt dem Ministerrat und der Kommission seine Absicht mit.

Die Kommission bestätigt binnen vier Monaten nach Eingang der Mitteilung die Beteiligung des

betreffenden Mitgliedstaats. Dabei stellt sie gegebenenfalls fest, dass etwaige Beteiligungsvoraussetzungen erfüllt sind, und erlässt die für notwendig erachteten Übergangsmaßnahmen zur Anwendung der im Rahmen der verstärkten Zusammenarbeit bereits erlassenen Rechtsakte.

Ist die Kommission jedoch der Auffassung, dass etwaige Beteiligungsvoraussetzungen nicht erfüllt sind, so gibt sie an, welche Bestimmungen zur Erfüllung dieser Voraussetzungen erlassen werden müssen, und legt eine Frist für die erneute Prüfung des Antrags auf Beteiligung fest. Bei der erneuten Prüfung des Antrags fasst sie ihren Beschluss nach dem in Unterabsatz 2 vorgesehenen Verfahren. Ist die Kommission der Auffassung, dass etwaige Beteiligungsvoraussetzungen weiterhin nicht erfüllt sind, so kann der betreffende Mitgliedstaat mit dieser Frage den Ministerrat befragen, der gemäß Artikel I-43 Absatz 3 einen Beschluss fasst. Der Ministerrat kann außerdem auf Vorschlag der Kommission die in Unterabsatz 2 genannten Übergangsmaßnahmen erlassen.

- (2) Jeder Mitgliedstaat, der sich an einer verstärkten Zusammenarbeit im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik beteiligen möchte, teilt dem Ministerrat, dem Außenminister und der Kommission seine Absicht mit.

Der Ministerrat bestätigt die Teilnahme des betreffenden Mitgliedstaats nach Anhörung des Außenministers der Union. Er stellt gegebenenfalls fest, dass etwaige Beteiligungsvoraussetzungen erfüllt sind. Der Ministerrat kann auf Vorschlag des Außenministers der Union ferner die für notwendig erachteten Übergangsmaßnahmen zur Anwendung der im Rahmen der verstärkten Zusammenarbeit bereits erlassenen Rechtsakte erlassen. Ist der Ministerrat jedoch der Auffassung, dass etwaige Beteiligungsvoraussetzungen nicht erfüllt sind, gibt er an, welche Schritte zur Erfüllung dieser Voraussetzungen notwendig sind, und legt eine Frist für die erneute Prüfung des Antrags auf Beteiligung fest.

Für die Zwecke dieses Absatzes beschließt der Ministerrat gemäß Artikel I-43 Absatz 3.

Artikel III-327

Die sich aus der Durchführung einer verstärkten Zusammenarbeit ergebenden Ausgaben, mit Ausnahme der Verwaltungskosten der Organe, werden von den beteiligten Mitgliedstaaten finanziert, sofern der Ministerrat nicht mit allen seinen Mitgliedern nach Anhörung des Europäischen Parlaments einstimmig etwas Anderes beschließt.

Artikel III-328

Wenn nach einer Bestimmung der Verfassung, die im Rahmen einer verstärkten Zusammenarbeit angewendet werden könnte, der Rat einstimmig beschließen muss, kann der Rat gemäß den Modalitäten des Artikels I-43 Absatz 3 von sich aus einstimmig beschließen, dass er mit qualifizierter Mehrheit beschließt.

Wenn nach einer Bestimmung der Verfassung, die im Rahmen einer verstärkten Zusammenarbeit angewendet werden könnte, Europäische Gesetze und Rahmengesetze vom Rat nach einem besonderen Gesetzgebungsverfahren erlassen werden müssen, kann der Rat gemäß den Modalitäten des Artikels I-43 Absatz 3 von sich aus einstimmig beschließen, dass er nach dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren beschließt. Der Rat beschließt nach Anhörung des Europäischen Parlaments.

Artikel III-329

Der Ministerrat und die Kommission stellen sicher, dass die im Rahmen einer verstärkten Zusammenarbeit durchgeführten Maßnahmen untereinander und mit der der Union im Einklang stehen, und arbeiten entsprechend zusammen.

Literaturverzeichnis

Primärquellen

Chirac, Jacques (2004). „Pressekonferenz zur Einigung der Staats- und Regierungschefs auf eine Verfassung.“ *Euronews*, 18.6.2004.

CONFER 4733/00 “IGC 2000: Policy Document of the Federal Republic of Germany on the Intergovernmental Conference on Institutional Reform.”

CONFER 4760/00 “IGC 2000: Enhanced Cooperation in the Second Pillar – Transmission Note from the Spanish Delegation.”

CONFER 4765/00 “IGC 2000: Closer Cooperation – Letter from Mr Frans van Daele, Representative of the Government of Belgium.”

CONFER 4783/00. “IGC 2000: Enhanced Cooperation – Position Paper from Germany and Italy.”

CONFER 4798/00. “Aufzeichnung des Vorsitzes zur Verstärkten Zusammenarbeit.“

CONFER/VAR 3958/00. „IGC 2000: Contribution for the Government of the Czech Republic.“

Europäische Kommission (1996). „Reinforcing Political Union and Preparing for Enlargement.“ Stellungnahme der Kommission, 28. Februar 1996, abrufbar unter: www.europa.eu.int

Europäische Kommission (2001a). „Steuerpolitik in der Europäischen Union – Prioritäten für die nächsten Jahre“, Mitteilung der Kommission, KOM(2001) 260.

Europäische Kommission (2001b). Antwort auf die schriftliche Anfrage P-1725/01 von Alexander de Roo. *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaft*, C 350 vom 11.12.2001: 215-216.

Europäisches Parlament (1999). „Entschließung zum Klimawechsel: Vorbereitungen für die Umsetzung des Kyoto-Protokolls.“ B5-0118/99.

Europäischer Rat (2001). Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Laeken 14. und 15. Dezember 2001. SN 300/1/01 REV 1.

IP-04-1038. „Umsetzung des EU-Umweltrechts: Erhebung weist auf ernsthafte Mängel hin.“ Pressemitteilung, 19.8.2004.

Kinkel, Klaus und Hervé de Charette. „Gemeinsamer Diskussionsbeitrag des deutschen und des französischen Außenministers für die Regierungskonferenz zur Verstärkten Zusammenarbeit, veröffentlicht am 18. Oktober 1996 in Bonn und Paris.“
Abgedruckt in: *Internationale Politik* 3/1997: 72-75.

Lamers, Karl und Wolfgang Schäuble (1994), „Überlegungen zur europäischen Politik“, www.wolfgang-schäuble.de

Schreyer, Michael (2001). „Instrumente der europäischen Umweltpolitik“ DN: SPEECH/01/51.

Schröder, Gerhard (2004). „Regierungserklärung von Bundeskanzler Gerhard Schröder zur Einigung der Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union auf eine Europäische Verfassung.“ abrufbar unter: www.bundeskanzler.de

Sekundärquellen

Bailey, Ian (1999). „Flexibility, Harmonization and the Single Market in EU Environmental Policy: The Packaging Waste Directive.“ *Journal of Common Market Studies*, 37 (4): 549-571.

Bär, Stefani et.al. (2000). „Closer Co-operation, a New Instrument for European Environmental Policy?“ *European Integration online Papers (EioP)*, 4 (13), abrufbar unter: <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-013a.htm>

Börzel, Tanja A. (2000). „Why there is no ‘southern problem’. On environmental leaders and laggards in the European Union.“ *Journal of European Public Policy*, 7 (1): 141-162.

Breuss, Fritz und Stefan Griller, Hrsg. (1998). *Flexible Integration in Europa – Einheit oder „Europa à la carte“?* Wien: Springer Verlag.

BUND (2003), „Neue EU-Mindeststeuersätze für Energieprodukte beschlossen – Analyse und Bewertung der politischen Einigung der Finanzminister vom 20.März 2003“, Bund für Umwelt und Naturschutz e.V., Berlin, www.bund.net

- Bundesumweltministerium (2003), „EU-Energiebesteuerung – Durchbruch nach mehr als einem Jahrzehnt Verhandlungen.“ *Umwelt*, 5/2003: 273-278: abrufbar unter: www.bmu.de
- Bundesumweltministerium (2004), „Die Ökologische Steuerreform: Einstieg, Fortführung und Fortentwicklung zur Ökologischen Finanzreform“, Art.-Nr. 2201, abrufbar unter: www.bmu.de
- Cram, Laura et.al., Hrsg. (1999). *Developments in the European Union*. Houndmills: Macmillan Press Ltd.
- De Búrca, Gráinne und Joanne Scott, Hrsg. (2000). *Constitutional Change in the EU – From Uniformity to Flexibility?* Oxford: Hart Publishing.
- De la Serre, Françoise und Helen Wallace (1997), „Flexibility and Enhanced Cooperation in the European Union: Placebo rather than Panacea?“ *Notre Europe Research and Policy Unit*, Paper No. 2.
- Deubner, Christian (2000). „Harnessing Differentiation in the EU – Flexibility After Amsterdam: A Report on Hearings with Parliamentarians and Government Officials in Seven European Countries.“ Brüssel: European Commission, Forward Studies Unit Working Paper.
- Deubner, Christian (2003). „Differenzierte Integration: Übergangserscheinung oder Strukturmerkmal der künftigen Europäischen Union?“ *Aus Politik und Zeitgeschichte*, (B 1-2): 24-32.
- Devuyst, Youri (1999). „The Community-Method after Amsterdam.“ *Journal of Common Market Studies* 37 (1): 109-120.
- Emmanouilidis, Janis A. (2003). „Differenzierung im Verfassungsentwurf – auf dem Weg zu einer neuen Integrationslogik.“ München: Centrum für angewandte Politikforschung (CAP), abrufbar unter: www.cap.de
- Emmanouilidis, Janis A. und Claus Giering (2003). „In Vielfalt geeint – Elemente der Differenzierung im Verfassungsentwurf.“ *Integration* 26 (4), 454-467.
- Farrel, Mary et.al., Hrsg. (2002). *European Integration in the 21st Century – Unity in Diversity?* London: Sage Publications.
- Giering, Claus (1997). „Vertiefung durch Differenzierung – Flexibilisierungskonzepte in der aktuellen Reformdebatte.“ *Integration* 20 (2): 72-83.

- Grieser, Veronika (2003). *Flexible Integration in der Europäischen Union: Neue Dynamik oder Gefährdung der Rechtseinheit?* Berlin: Duncker & Humblot.
- Héritier, Adrienne (1996). „The Accomodation of Diversity in European Policy-Making and its Outcomes: Regulatory Policy as a Patchwork.“ *Journal of European Public Policy* 3 (2): 149-176.
- Hey, Christian (1994). *Umweltpolitik in Europa – Fehler, Risiken, Chancen*. München: Verlag C.H. Beck.
- Hey, Christian (2004). „Die EU als politische Gemeinschaft – Europäische Umweltpolitik.“ Berlin: Vorlesung am Europäischen Zentrum für Staatswissenschaften und Staatspraxis am 8.7.2004.
- Jachtenfuchs, Markus und Beate Kohler-Koch, Hrsg. (1996). *Europäische Integration*. Opladen: Leske und Budrich.
- Jänicke und Mez (1998), „Dänische Ökosteuer erfolgreich“, Forschungsstelle Umweltpolitik der Freien Universität Berlin, abrufbar unter: www.fu-berlin.de/fun/1998/6-98/w8.htm
- Janning, Joseph (1997). „Dynamik in der Zwangsjacke – Flexibilität in der Europäischen Union nach Amsterdam.“ *Integration* 20 (4): 285-291.
- Jopp, Mathias et.al., Hrsg. (1998). *Die Europäische Union nach Amsterdam. Analysen und Stellungnahmen zum neuen EU-Vertrag*. Bonn: Europa Union Verlag.
- Klok, Jacob (2002), „Negotiating EU CO2/energy taxation – Political economic driving forces and barriers“, Amternes og Kommunernes Forskningsinstitut (AKF), abrufbar unter: <http://www.akf.dk/eng2002/pdf/negotiatingEUco2.pdf>
- Monnet, Jean (1978). *Erinnerungen eines Europäers*. München: Carl Hanser Verlag.
- Neunreither, Karlheinz und Antje Wiener, Hrsg. (2000). *European Integration After Amsterdam – Institutional Dynamics and Prospects for Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Nugent, Neill (2003). *The Government and Politics of the European Union*, 5. Aufl.. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Philippart, Eric und Monika Sie Dhian Ho (2000). „The Pros and Cons of Closer Cooperation within the EU.“ Working Document W 104, Den Haag: Scientific Council for Government Policy.

- Reck, Brigitte (2001). *Flexibilität in der Europäischen Union: Entstehung und Entwicklung eines alternativen Integrationsmodells*. Stuttgart: ibidem-Verlag.
- Sbragia, Alberta M. (2000), "Environmental Policy: Economic Constraints and External Pressures." in: Wallace und Wallace, Hrsg. (2000): 293-316.
- Scharpf, Fritz W. (1993). „Autonomieschonend und gemeinschaftsverträglich: Zur Logik der europäischen Mehrebenenpolitik.“ Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Scharpf, Fritz W. (1996). „Politische Optionen im vollendeten Binnenmarkt.“ in: Jachtenfuchs und Kohler-Koch, Hrsg. (1996): 109-140.
- Scharpf, Fritz W. (1997). *Games Real Actors Play – Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*. Oxford: Westview Press.
- Schlegelmilch (2000), „Energy Taxation in the EU – Recent Processes“, Brüssel: Heinrich-Böll-Stiftung.
- Schutz, Lothar (1999). *Flexibilität in der Europäischen Union – Hintergrund und Entwicklung eines alternativen Integrationskonzeptes*. Aachen: Shaker Verlag.
- Shaw, Jo (1998). "The Treaty of Amsterdam: Challenges of Flexibility and Legitimacy." *European Law Journal*, 4 (1): 63-86.
- Stubb, Alexander C.-G. (2000). "Negotiating Flexible Integration in the Amsterdam Treaty." in: Neunreither und Wiener, Hrsg. (2000): 153-174.
- Tsatsos, Dimitris Th., Hrsg. (1999). *Verstärkte Zusammenarbeit – Flexible Institutionen oder Gefährdung der Integration?* Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Wallace, Helen (2000a). „The Institutional Setting : Five Variations on a Theme.“ in: Wallace und Wallace, Hrsg. (2000): 3-38.
- Wallace, Helen (2000b). „The Policy Process: A Moving Pendulum.“ in: Wallace und Wallace, Hrsg. (2000): 39-64.
- Wallace, Helen (2000c). "Flexibility: A Tool of Integration or a Restraint on Disintegration?" in: Neunreither und Wiener, Hrsg. (2000): 175-191.
- Wallace, Helen und William Wallace, Hrsg. (2000). *Policy-Making in the European Union*, 4. Aufl., Oxford: Oxford University Press.

Warleigh, Alex (2002). *Flexible Integration – Which Model for the European Union?*. London: Sheffield Academic Press.

Weidenfeld, Werner und Wolfgang Wessels, Hrsg. (2002). *Europa von A bis Z – Taschenbuch der europäischen Integration*, 8. Aufl.. Bonn: Europa Union Verlag GmbH.

Wessels, Wolfgang (1998), “Verstärkte Zusammenarbeit: Eine neue Variante flexibler Integration.” in: Jopp et.al., Hrsg. (1998), 187-218.