

**Schriften zum Europäischen Recht**

---

**Band 100**

**Flexible Integration  
in der Europäischen Union:  
Neue Dynamik oder Gefährdung  
der Rechtseinheit?**

**Von**

**Veronika Grieser**



**Duncker & Humblot · Berlin**

VERONIKA GRIESER

**Flexible Integration in der Europäischen Union:  
Neue Dynamik oder Gefährdung der Rechtseinheit?**

# Schriften zum Europäischen Recht

Herausgegeben von

**Siegfried Magiera und Detlef Merten**

Band 100

Flexible Integration  
in der Europäischen Union:  
Neue Dynamik oder Gefährdung  
der Rechtseinheit?

Von

Veronika Grieser



Duncker & Humblot · Berlin

Die Juristische Fakultät der Universität Regensburg hat diese Arbeit  
im Jahre 2002 als Dissertation angenommen.

**Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek**

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

Alle Rechte vorbehalten

© 2003 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fremddatenübernahme und Druck:

Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0937-6305

ISBN 3-428-11137-0

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 ☉

*Meinen Eltern*



## **Vorwort**

Diese Arbeit wurde im Sommersemester 2002 von der rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Regensburg als Dissertation angenommen. Mein besonderer Dank gilt Herrn Prof. Dr. Ulrich Becker, der mir die Anregung zu diesem Thema gegeben und mich in konstruktiven Diskussionen mit wertvollen Hinweisen unterstützt hat.

Danken möchte ich auch Herrn Prof. Dr. Rainer Arnold für die Erstellung des Zweitgutachtens und der Hanns-Seidel-Stiftung für die Gewährung eines Promotionsstipendiums, das mir ermöglichte, mich völlig auf diese Arbeit zu konzentrieren.

Regensburg, im April 2003

*Veronika Grieser*





# Inhaltsverzeichnis

<b>Einleitung</b>	21
<b>I. Hintergründe flexibler Integration</b> .....	21
<b>II. Ziel der Untersuchung</b> .....	22
 <i>Erstes Kapitel</i>	
<b>Grundlagen</b>	24
<b>I. Abgrenzung des Untersuchungsgegenstands</b> .....	24
1. Flexibilität mit dem Ziel der Förderung der Integration .....	24
2. Begrenzung auf interne flexible Integration .....	27
<b>II. Systematisierung verschiedener Formen flexibler Integration</b> .....	28
1. Verschiedene Systematisierungsvorschläge .....	29
a) <i>Time, space</i> und <i>matter</i> .....	29
b) Gesamtkonzept oder Integrationsmechanismus .....	30
c) Bereichsbezogen und einzelfallbezogen .....	30
2. Generalklausel, <i>case-by-case</i> und konkrete Flexibilität .....	31
<b>III. Grundlagen der Diskussion über flexible Integration</b> .....	32
1. Verschiedene Konzepte flexibler Integration .....	32
a) Erste Überlegungen .....	33
aa) Die Anregungen Willy Brandts .....	33
bb) Der Vorschlag Leo Tindemans .....	34
b) Das Konzept der abgestuften Integration .....	34
c) Variable Geometrie .....	35
d) <i>Europe à la carte</i> .....	36
e) Kerneuropa .....	37

2. Das Protokoll zur Sozialpolitik als Vorläufer flexibler Integration im Vertrag von Amsterdam .....	38
a) Hintergründe .....	38
b) Die Rechtsnatur des Protokolls und des Abkommens zur Sozialpolitik ....	40
aa) Die Rechtsnatur des Protokolls .....	40
bb) Die Rechtsnatur des Abkommens .....	40
c) Institutionelle Konsequenzen .....	43
aa) Organleihe .....	43
bb) Auswirkungen auf die Zusammensetzung der Organe .....	44
(1) Rat .....	44
(2) Parlament .....	45
(3) Fazit .....	46
d) Rechtsetzung .....	46
aa) Konkurrenz der Rechtsgrundlagen .....	46
bb) Wirkung des auf der Grundlage des Abkommens erlassenen Rechts ..	48
cc) Auswirkungen auf die Rechtsprechung des EuGH .....	48
e) Fazit .....	49

### *Zweites Kapitel*

<b>Die verstärkte Zusammenarbeit</b>	52
<b>I. Überblick</b> .....	52
1. Hintergründe .....	52
2. Geltungsbereich verstärkter Zusammenarbeit .....	53
a) Vertrag von Amsterdam .....	53
b) Vertrag von Nizza .....	54
3. Systematik der Regelungen über verstärkte Zusammenarbeit .....	55
a) Vertrag von Amsterdam .....	55
b) Vertrag von Nizza .....	56
<b>II. Allgemeine Voraussetzungen im Vertrag von Amsterdam</b> .....	56
1. Förderung der Ziele der Union .....	56
2. Beachtung der Grundsätze der Verträge .....	57

Inhaltsverzeichnis	11
3. <i>Ultima-ratio</i> -Prinzip .....	58
a) Verfahrensschritte in der Ersten Säule .....	58
aa) Kommission .....	58
bb) Rat .....	59
cc) Parlament .....	60
dd) Scheitern des Rechtsakts .....	60
ee) Heilung durch sonstige Verfahrensanforderungen .....	60
ff) Verstärkte Zusammenarbeit bei qualifizierter Mehrheit? .....	61
b) Verfahrensschritte in der Dritten Säule .....	62
c) Auswirkungen des <i>ultima-ratio</i> -Prinzips auf die Verhandlungen im Rat ...	62
4. Mehrheitsprinzip .....	63
5. Verbot der Beeinträchtigung des Besitzstands .....	64
6. Wahrung der Belange der anderen Mitgliedstaaten .....	65
7. Offenheitsprinzip .....	66
8. Fazit .....	67
<b>III. Spezielle Voraussetzungen für den EGV im Vertrag von Amsterdam</b> .....	<b>68</b>
1. Bereichsausnahmen .....	69
a) Ausschließliche Gemeinschaftszuständigkeit .....	69
aa) Abgrenzung ausschließlicher und nicht-ausschließlicher Gemein-	
schafts Kompetenzen .....	69
(1) Allgemeines .....	69
(2) Bestimmung ausschließlicher Gemeinschaftszuständigkeit .....	70
(3) Kompetenz in Fragen des Binnenmarktes .....	72
(4) Gleichstellung ausgeübter konkurrierender Kompetenzen mit	
den ausschließlichen Kompetenzen? .....	73
(5) Fazit .....	75
bb) Außenkompetenzen .....	75
b) Unionsbürgerschaft .....	76
2. Beeinträchtigungsverbote .....	77
a) Handel und Wettbewerb .....	77
b) Gemeinschaftspolitiken, -aktionen oder -programme .....	80
3. Begrenzung auf Befugnisse der Gemeinschaft .....	81
4. Fazit .....	82

<b>IV. Spezielle Voraussetzungen für die PJZ im Vertrag von Amsterdam</b> .....	82
1. Begrenzung auf Thematik und Ziele der PJZ .....	83
2. Förderung der Weiterentwicklung der Union .....	84
3. Fazit .....	84
<b>V. Durch den Vertrag von Nizza vorgesehene Änderungen</b> .....	85
1. Zulässigkeitsvoraussetzungen nach Art. 43 EUV-Nizza .....	85
a) Allgemeine Zulässigkeitsvoraussetzungen .....	85
aa) Stärkung des Integrationsprozesses .....	85
bb) Beachtung der Verträge und des einheitlichen institutionellen Rahmens .....	86
cc) Beachtung des Besitzstands der Gemeinschaft .....	86
dd) Beachtung der Zuständigkeiten und Ausschluß der Bereiche ausschließlicher Gemeinschaftszuständigkeit .....	87
ee) Mindestquorum .....	88
ff) Beachtung der Belange der anderen Mitgliedstaaten .....	89
gg) Vorrang des Schengen-Protokolls .....	90
hh) Offenheit gegenüber allen Mitgliedstaaten .....	90
b) Bereichsausnahmen .....	91
aa) Binnenmarkt und wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt .....	91
bb) Innergemeinschaftlicher Handel .....	92
2. <i>Ultima-ratio</i> -Prinzip .....	92
3. Offenheitsprinzip .....	93
4. Säulenspezifische Zulässigkeitsbedingungen .....	93
a) Besondere Voraussetzungen für verstärkte Zusammenarbeit in der PJZ ....	94
b) Besondere Voraussetzungen für verstärkte Zusammenarbeit in der GASP	94
aa) Wahrung der Kohärenz der Union .....	94
bb) Beschränkung des Anwendungsbereichs .....	95
5. Wegfall von Zulässigkeitsbedingungen durch den Vertrag von Nizza .....	97
a) Bereichsausnahme der Unionsbürgerschaft .....	97
b) Beeinträchtigungsverbot für Gemeinschaftspolitiken .....	97
6. Fazit .....	97
<b>VI. Das Verfahren im Vertrag von Amsterdam</b> .....	100
1. Das Verfahren im EGV .....	100
a) Überblick .....	100

b) Antrag der Mitgliedstaaten .....	100
c) Vorschlag der Kommission .....	101
aa) Entscheidungsspielraum der Kommission .....	102
bb) Inhalt des Kommissionsvorschlags .....	104
d) Anhörung des Parlaments .....	105
e) Ermächtigungsbeschluß des Rats .....	105
f) Ausübung des Vetorechts .....	107
g) Fazit .....	110
2. Das Verfahren in der PJZ .....	111
a) Überblick .....	111
b) Antrag der Mitgliedstaaten .....	111
c) Stellungnahme der Kommission, Stellung des Parlaments .....	111
d) Ermächtigungsbeschluß des Rats .....	112
e) Ausübung des Vetorechts .....	112
f) Fazit .....	113
<b>VII. Das Verfahren im Vertrag von Nizza .....</b>	<b>113</b>
1. Das Verfahren im EGV .....	113
2. Das Verfahren in der PJZ .....	114
3. Das Verfahren in der GASP .....	115
4. Fazit .....	115
<b>VIII. Die Durchführung verstärkter Zusammenarbeit .....</b>	<b>116</b>
1. Institutionelle Auswirkungen .....	116
a) Rat .....	117
aa) Beschlußfassung .....	117
bb) Vorsitz .....	118
b) Kommission .....	119
c) Parlament .....	120
d) EuGH .....	121
e) Ausschüsse .....	121

2. Rechtsakte und Beschlüsse im Rahmen der verstärkten Zusammenarbeit .....	122
a) EGV .....	122
aa) Geltung des partikularen Sekundärrechts .....	123
bb) Verhältnis des partikularen Sekundärrechts zum übrigen Gemein- schaftsrecht .....	123
(1) Verhältnis des Partikularrechts zu schon bestehendem Gemein- schaftssekundärrecht .....	124
(2) Verhältnis des Partikularrechts zu später erlassenen Gemein- schaftssekundärrecht .....	125
cc) Auslegung gleichlautender Rechtsbegriffe .....	126
b) PJZ .....	127
c) Vertrag von Nizza: GASP .....	128
d) Faktische Bindungswirkung der nicht beteiligten Mitgliedstaaten .....	130
e) Verstärkte Zusammenarbeit und <i>acquis communautaire</i> .....	130
f) Verhältnis zu den Schengen-Protokollen .....	131
3. Andere Durchführungsbestimmungen .....	132
a) Obstruktionsverbot .....	132
b) Finanzierung verstärkter Zusammenarbeit .....	132
c) Regelmäßige Information des Parlaments .....	133
d) Durch den Vertrag von Nizza bedingte Änderungen .....	133
4. Mehrfache verstärkte Zusammenarbeit .....	134
5. Auswirkungen auf die Kompetenzverteilung im EGV .....	135
6. Verstärkte Zusammenarbeit und Subsidiaritätsprinzip .....	135
7. Auswirkungen auf die internationale Handlungsfähigkeit .....	136
a) EGV .....	136
aa) Begründung von Außenkompetenzen durch verstärkte Zusammen- arbeit .....	137
bb) Zulässigkeit der Ausübung von Außenkompetenzen in verstärkter Zu- sammenarbeit .....	138
cc) Konsequenzen für den Abschluß von Abkommen in verstärkter Zu- sammenarbeit .....	139
dd) Fazit .....	141
ee) Haftung .....	141
b) PJZ .....	141
c) Vertrag von Nizza: GASP .....	142
<b>IX. Anwendungsfelder verstärkter Zusammenarbeit .....</b>	<b>143</b>

<b>X. Aufnahme zunächst nicht beteiligter Mitgliedstaaten</b> .....	147
1. Voraussetzungen .....	147
2. Verfahren .....	148
a) Vertrag von Amsterdam .....	148
aa) Das Verfahren im EGV .....	148
bb) Das Verfahren in der PJZ .....	150
b) Vertrag von Nizza .....	152
aa) Das Verfahren im EGV .....	152
bb) Das Verfahren in der PJZ .....	152
cc) Das Verfahren in der GASP .....	153
3. Solidaritätspflicht nach dem Vertrag von Nizza .....	153
<b>XI. Ausscheiden eines Mitgliedstaats</b> .....	154
<b>XII. Beendigung der verstärkten Zusammenarbeit</b> .....	155
1. Beteiligung aller Mitgliedstaaten .....	155
2. Beendigung durch Beschluß .....	155
3. Nichtigkeit .....	156
<b>XIII. Justiziabilität</b> .....	157
1. Zuständigkeit des EuGH .....	157
a) Besondere Zuständigkeit bezüglich verstärkter Zusammenarbeit .....	157
b) Sachzuständigkeit .....	158
c) Fazit .....	159
d) Vertrag von Nizza: Justiziabilität in der GASP .....	159
2. Überprüfbare Handlungen – Mögliche Klagekonstellationen .....	160
a) Vertragsverletzungsverfahren .....	160
b) Nichtigkeitsklage .....	160
aa) Entscheidung der Kommission .....	160
bb) Gründungsbeschluß und Durchführungsbestimmungen verstärkter Zusammenarbeit .....	162
cc) Ablehnung bzw. Zurückstellung eines Beitrittsantrags .....	163
c) Untätigkeitsklage .....	164
d) Vorabentscheidungsverfahren .....	165



3. Folgen der Zuständigkeit des EuGH für partikulares Gemeinschaftsrecht aus verstärkter Zusammenarbeit .....	165
a) Klagebefugnis nicht beteiligter Mitgliedstaaten .....	165
aa) Vertragsverletzungsverfahren .....	166
bb) Nichtigkeitsklage .....	166
cc) Untätigkeitsklage .....	166
dd) Vorlageverfahren .....	167
b) Bindungswirkung von Urteilen des EuGH .....	168
c) Relevanz verschiedener Auslegungsmaßstäbe .....	169
<b>XIV. Zusammenarbeit außerhalb der Verträge .....</b>	<b>170</b>
<b>XV. Fazit .....</b>	<b>174</b>
1. Verstärkte Zusammenarbeit im Vertrag von Amsterdam .....	174
2. Verstärkte Zusammenarbeit im Vertrag von Nizza .....	177
 <i>Drittes Kapitel</i>  	
<b>Case-by-case-Flexibilität</b>	179
<b>I. Konstruktive Enthaltung in der GASP .....</b>	<b>179</b>
1. Möglichkeit der Stimmenthaltung .....	179
2. Abgabe einer förmlichen Erklärung – konstruktive Enthaltung .....	180
3. Spezialproblem: Wirtschaftssanktionen nach Art. 301 EGV .....	181
4. Finanzierung .....	183
5. Beitritt .....	183
6. Justiziabilität .....	184
7. Fazit .....	184
8. Vertrag von Nizza: Konsequenzen aus der Einführung der verstärkten Zusammenarbeit für die konstruktive Enthaltung .....	185
<b>II. Case-by-case-Flexibilität in der gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik .....</b>	<b>186</b>
1. Die WEU als „integraler Bestandteil“ der Union .....	186
2. Durch den Vertrag von Nizza vorgesehene Änderungen .....	189

Inhaltsverzeichnis	17
<b>III. Nationale Schutzklauseln</b>	190
1. Rechtsangleichung nach Art. 95 IV, V, X EGV	190
a) Die Schutzverstärkungsklauseln des Art. 95 IV – IX EGV	190
b) Die Schutzklauseln nach Art. 95 X EGV	192
2. Weitere Schutzverstärkungsklauseln	192
3. Möglichkeit zur vorübergehenden Differenzierung bei der Verwirklichung des Binnenmarktes, Art. 15 EGV	193
4. Fazit	194
<b>IV. Übereinkommen im Rahmen der PJZ</b>	195
<b>V. Opt-in für gerichtliche Kontrolle in der PJZ</b>	195

### *Viertes Kapitel*

<b>Konkrete Flexibilität</b>	197
<b>I. Die Wirtschafts- und Währungsunion, WWU</b>	197
1. Einleitung	197
2. Das EWS als Vorläufer der WWU	198
a) Hintergründe	198
b) Kernpunkte des EWS	199
c) Flexibilität des EWS	200
d) Das EWS als Vorläufer differenzierter Integration	201
3. Die Wirtschafts- und Währungsunion	202
a) Die erste und die zweite Stufe der WWU	204
b) Die Konvergenzkriterien als objektive Teilnahmekriterien	204
c) Mitgliedstaaten, für die eine Ausnahmeregelung gilt	206
aa) Die Mitgliedstaaten	206
(1) Schweden	206
(2) Griechenland	207
bb) Die Konsequenzen der Ausnahmeregelung	208
cc) Auswirkungen auf die Beschlußfassung im Rat	208
d) Die Beziehungen zwischen beteiligten und nicht beteiligten Mitgliedstaaten	209
aa) Der Wechselkursmechanismus II	209

bb) Die Beteiligung am ESZB .....	212
cc) Beitritt zur WWU .....	212
(1) Allgemeines .....	212
(2) Teilnahme Griechenlands seit 2001 .....	213
(3) Schweden .....	214
e) Sonderregelungen der Mitgliedstaaten mit <i>opt-out</i> .....	214
aa) Das dänische <i>opt-out</i> .....	214
bb) Das <i>opt-out</i> des Vereinigten Königreichs .....	215
f) Auswirkungen auf die Außenkompetenzen .....	217
aa) Kompetenzlage im Bereich der Wirtschaftspolitik .....	217
bb) Kompetenzlage im Bereich der Währungspolitik .....	217
4. Fazit .....	219
<b>II. Der Schengen-Besitzstand .....</b>	<b>222</b>
1. Hintergründe .....	222
2. Die Einbeziehung des Schengen Besitzstands .....	223
a) Die Beteiligung des Vereinigten Königreichs und Irlands .....	226
b) Die Beteiligung Dänemarks .....	228
3. Die Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands .....	229
a) Die Beteiligung des Vereinigten Königreichs und Irlands .....	230
b) Die Beteiligung Dänemarks .....	231
4. Assoziierung Islands und Norwegens .....	233
5. Übernahme des Schengen-Besitzstands durch Beitrittskandidaten .....	235
6. Gerichtliche Kontrolle / Justiziabilität .....	236
a) Bestimmungen des Schengen-Besitzstands .....	236
b) Bestimmungen der Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands .....	239
c) Sonderfall Dänemark .....	239
7. Fazit .....	240
<b>III. Sonderregelungen in Titel IV EGV .....</b>	<b>245</b>
1. Der neue Titel IV EGV .....	245
2. Die Sonderregelungen für das Vereinigte Königreich und Irland .....	246
a) <i>Opt-out</i> mit Beteiligungsoption .....	246
b) Beitrittsmöglichkeit Irlands .....	248

Inhaltsverzeichnis	19
3. Die Sonderregelungen Dänemarks	248
a) <i>Opt-out</i> ohne Beteiligungsoption	249
b) Beitrittsmöglichkeit Dänemarks	249
4. Fazit	249
<b>IV. Das <i>opt-out</i> Dänemarks in der Verteidigungspolitik</b>	251
1. <i>Opt-out</i> ohne Beteiligungsoption	251
2. Beitritt durch einseitige Verzichtserklärung	251
 <i>Fünftes Kapitel</i> 	
<b>Flexible Integration – eine Abkehr von der Einheitlichkeit der Rechtsordnung?</b>	252
<b>I. Der Grundsatz der Einheitlichkeit der Rechtsordnung</b>	252
<b>II. Die Erscheinungsformen flexibler Integration vor dem Hintergrund der Einheitlichkeit der Rechtsordnung</b>	254
1. Konkrete Flexibilität	254
2. <i>Case-by-case</i> -Flexibilität	256
3. Die <i>Generalklausel</i> der verstärkten Zusammenarbeit	257
<b>III. Fazit</b>	258
<b>IV. Ausblick</b>	259
<b>Literaturverzeichnis</b>	261
<b>Stichwortverzeichnis</b>	276



# Einleitung

## I. Hintergründe flexibler Integration

Die Union ist mit aktuell 15 Mitgliedstaaten durch eine große Vielfalt und Heterogenität gekennzeichnet. Unterschiedliche Traditionen und wirtschaftspolitische Ausrichtungen in den Mitgliedstaaten bedingen sowohl verschiedene Standpunkte als auch unterschiedliche Leistungsfähigkeit.<sup>1</sup> Das gemeinschaftliche Handeln berührt darüber hinaus zunehmend Kernbereiche der nationalen Souveränität,<sup>2</sup> in denen die Bereitschaft der Mitgliedstaaten zu Zugeständnissen aufgrund nationaler Vorbehalte gering ist.<sup>3</sup> Die gemeinsame Bewältigung anspruchsvollerer Politikbereiche wird in Zukunft erhöhte Anforderungen an die einzelnen Mitgliedstaaten stellen.<sup>4</sup> Deutliche Beispiele für die Schwierigkeit der Konsensfindung bei der Verwirklichung neuer Integrationsschritte stellen die in Protokollen zum Vertrag über die Europäische Union niedergelegten Sonderregelungen für das Vereinigte Königreich und Dänemark betreffend den Schengen-Besitzstand und die Materien Visa, Asyl und Einwanderung<sup>5</sup> dar. Das *opt-out* des Vereinigten Königreichs aus der dritten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion war ein Auslöser dafür, trotz des zunächst bestehenden Widerstands einiger Mitgliedstaaten, Flexibilität in Form der verstärkten Zusammenarbeit in den Vertrag von Amsterdam aufzunehmen.<sup>6</sup>

Die bestehenden Probleme werden durch die anstehende Osterweiterung noch verschärft.<sup>7</sup> Wenn auch zwischen den 15 Mitgliedstaaten bislang meist ein Weg zur Verwirklichung verschiedener Ziele gefunden werden konnte, so steigern sich die Meinungs- und Leistungsunterschiede mit wachsender Zahl der Mitgliedstaaten. Die Heterogenität in der Europäischen Union wird allein durch die größere Anzahl von Mitgliedstaaten erheblich zunehmen. Hinzu kommt, daß sich die gesellschaftliche, politische und wirtschaftliche Wirklichkeit in den mittel- und

---

<sup>1</sup> Vgl. *Becker*, EuR 1998 – Beiheft 1, S. 30.

<sup>2</sup> s. *Ehlermann*, in: Winter / Curtin u. a., *Reforming the Treaty on European Union*, S. 40; *Deubner*, in: Ehlermann, *Der rechtliche Rahmen*, S. 118; *Edwards/Philippart*, *Flexibility and the Treaty of Amsterdam*, S. 6.

<sup>3</sup> Vgl. *de la Serre/Wallace*, *Flexibility and Enhanced Cooperation*, S. 18 ff.; *Curtin*, *Aussenwirtschaft 1995*, S. 239.

<sup>4</sup> *Deubner*, in: Ehlermann, *Der rechtliche Rahmen*, S. 118.

<sup>5</sup> Dazu Kapitel 4.

<sup>6</sup> Vgl. *Duff*, in: ders., *The Treaty of Amsterdam*, S. 186 ff.

<sup>7</sup> s. *Curtin*, *Aussenwirtschaft 1995*, S. 239; *Ehlermann*, in: Winter / Curtin, *Reforming the Treaty on European Union*, S. 40 f.

osteuropäischen Staaten beträchtlich von der in den bisherigen Mitgliedstaaten der Union unterscheidet.<sup>8</sup> Darüber hinaus ist zu erwarten, daß die Beitrittskandidaten nicht in der Lage sein werden, nach den Anstrengungen zur Erfüllung der Beitrittsvoraussetzungen sogleich weitere signifikante Integrationsfortschritte mitzutragen.<sup>9</sup>

Die geplante Erweiterung war deshalb ein wichtiger Beweggrund für die Aufnahme der Flexibilitätsbestimmungen in den Vertrag von Amsterdam. Die Ansicht, die Begründung der Flexibilität mit den Problemen der bevorstehenden Osterweiterung sei eine Projektion interner Probleme auf eine externe Sphäre, um das Problem außerhalb der bestehenden Union ansiedeln zu können,<sup>10</sup> findet ihre Grundlage in den Sonderwegen aktueller Mitgliedstaaten. Obwohl interne Probleme ausreichend Gründe für eine Flexibilisierung des Unionsrechts bieten, erfordert die anstehende Erweiterung um so mehr, das System der Europäischen Union der Vielfalt und Heterogenität ihrer Mitgliedstaaten anzupassen. Flexible Integration soll eine Lösungsmöglichkeit in der Frage des Konflikts zwischen Erweiterung und Vertiefung bereithalten,<sup>11</sup> indem sie durch die Ermöglichung neuer Impulse durch einen Teil der Mitgliedstaaten einer Stagnation des Integrationsprozesses vorbeugt.

## II. Ziel der Untersuchung

Durch den Vertrag von Amsterdam wurde mit der verstärkten Zusammenarbeit erstmals eine Generalklausel zur Ermöglichung flexibler Integration im Rahmen gemeinschafts- und unionsrechtlichen Handelns geschaffen. Diesem Schritt wird eine erhebliche Bedeutung beigemessen, teilweise wird von einem Paradigmenwechsel<sup>12</sup> in der Europäischen Union gesprochen.

Die Darstellung der verschiedenen Erscheinungsformen flexibler Integration im geltenden Unions- und Gemeinschaftsrecht soll zeigen, ob sich in der Union tatsächlich ein Wandel von Uniformität zu Diversität vollzieht, ob das Prinzip der einheitlichen Integration zugunsten eines Europas der verschiedenen Geschwindigkeiten oder gar eines Europa *à la carte* aufgegeben wird. Dabei stellt sich die Frage, ob ein solcher Paradigmenwechsel überhaupt mit der rechtlichen Systematik des EUV und des EGV vereinbar wäre. Kritiker warnen vor folgenschweren Beeinträchtigungen der Funktionsfähigkeit und des Zusammenhalts der Union.<sup>13</sup> Der

---

<sup>8</sup> *de la Serre/Wallace*, Flexibility and Enhanced Cooperation, S. 16; *Edwards/Philippart*, Flexibility and the Treaty of Amsterdam, S. 6.

<sup>9</sup> *Deubner*, in: Ehlermann, Der rechtliche Rahmen, S. 118.

<sup>10</sup> *Shaw*, ELJ 1998, S. 67.

<sup>11</sup> s. *de la Serre/Wallace*, Flexibility and Enhanced Cooperation, S. 5; *Weatherill*, in: Usher, The State of the European Union, S. 10.

<sup>12</sup> *de Búrca/Scott*, in: dies., Constitutional Change, S. 1.

<sup>13</sup> Vgl. *Martenczuk*, EuR 2000, S. 359 f.; *Janning*, integration 1997, S. 287; *Weatherill*, in: Usher, The State of the European Union, S. 3; *Areilza*, Enhanced Cooperations, S. 9.

Rückgriff auf flexible Handlungsoptionen kann zum einen zu einer Beeinträchtigung der Rechtseinheit und der institutionellen Einheit<sup>14</sup> und damit zu einer Fragmentierung der Europäischen Union führen. Ein kritischer Punkt ist auch der Verlust an Transparenz der Rechtsordnung, welcher notwendig mit einer Flexibilisierung des Rechts verbunden ist,<sup>15</sup> ein Aspekt, der vor dem Ziel eines Europas der Bürger an Gewicht gewinnt.<sup>16</sup> Durch die Aufgabe des Postulats der gemeinsamen Bewältigung der verschiedenen Handlungsziele kann überdies die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten gestört werden.<sup>17</sup> In diesem Zusammenhang werden auch Befürchtungen geäußert, durch Flexible Integration werde einer Kernbildung innerhalb der Union, welche zu einer Kontrolle der Integration durch einige starke Mitgliedstaaten führen kann, Vorschub geleistet.<sup>18</sup>

Da Flexible Integration möglicherweise bewährte Grundlagen der europäischen Zusammenarbeit in Frage stellt, ist in der Tat eine kritische Würdigung der betreffenden Bestimmungen vor dem Hintergrund der maßgeblichen Grundsätze erforderlich. Dies ermöglicht eine Beurteilung, ob sich flexible Integration im Vertrag von Amsterdam und im Vertrag von Nizza in die bisherige Systematik der Unionsrechtsordnung einfügt, oder ob das Prinzip der Einheitlichkeit zugunsten von Fortschritten einzelner Mitgliedstaaten aufgegeben und Flexibilität damit zu einem neuen Struktur- und Verfassungsprinzip der Europäischen Union wird.

Darüber hinaus unterscheiden sich die einzelnen Erscheinungsformen flexibler Integration, wie die Darstellung zeigen wird, zum Teil ganz erheblich, so daß sich die Frage stellt, welche Art flexiblen Vorgehens vorzuziehen ist. Maßgeblich für eine Beurteilung ist zum einen, in welchem Ausmaß dadurch Integrationsfortschritte erzielt werden können bzw. ob die gemeinsame Zielverwirklichung gefördert wird oder zumindest eine reelle Option darstellt. Des weiteren sind die Auswirkungen auf die Effektivität und Transparenz der Rechtsordnung zu beurteilen. In Anbetracht der Sonderwege einzelner Mitgliedstaaten ist auch der Gesichtspunkt der Solidarität zwischen allen Mitgliedstaaten zu berücksichtigen.

Vor allem aber soll eine Analyse des Umfangs und der Möglichkeiten flexibler Integration zeigen, ob dadurch die Probleme, die durch die wachsende Heterogenität der Union entstehen, gelöst werden können. Angesichts der Herausforderungen, mit denen die Europäische Union zu Beginn des 21. Jahrhunderts konfrontiert ist, stellt sich die Frage, ob flexible Integration als Kompromiß zwischen Erweiterung und Vertiefung der Weg der Zukunft ist.

---

<sup>14</sup> Vgl. *Martenczuk*, EuR 2000, S. 359 f.; *Janning*, integration 1997, S. 287.

<sup>15</sup> Vgl. *Weatherill*, in: Usher, *The State of the European Union*, S. 3.

<sup>16</sup> Vgl. *Areilza*, *Enhanced Cooperations*, S. 9.

<sup>17</sup> Vgl. *Martenczuk*, EuR 2000, S. 362; *Edwards/Philippart*, *Flexibility and the Treaty of Amsterdam*, S. 41.

<sup>18</sup> Vgl. *Areilza*, *Enhanced Cooperations*, S. 8; *Janning*, integration 1997, S. 289 f.