

Chancen und Risiken von Aufbau- und Abbau-flexibilisierung: der Europäische Rat vor einem Trilemma

Wolfgang Wessels und Johannes Wolters*

Since the beginning of the process of European integration, policy-makers and scholars alike keep facing an ever-resurging question: Which states take part in which kind of expansion and extension of the common (West-)European construction? Along the dimension integrative and disintegrative flexibilization this article depicts the flexibilization of integration policy in the EU and analyzes the opportunities and risks related to this development. Building on this analysis, the authors point out a trilemma for the Heads of State or Government when dealing with integrative and disintegrative flexibilization and define criteria and conditions for a sensible combination of the two types.

Seit Beginn des Prozesses der europäischen Integration Ende der 40er Jahre des letzten Jahrhunderts stellt sich für die politische wie wissenschaftliche Debatte eine immer wiederkehrende Grundfrage: Welche Staaten nehmen in welchen Formen am Auf- und Ausbau der gemeinsamen (west-)europäischen Konstruktion teil? Im Kontext dieser strategischen Überlegungen haben Initiativen zu Formen der Flexibilisierung und Differenzierung (häufig auch: differenzierten Integration) eine zentrale Bedeutung eingenommen. Immer wieder wurden und werden Begriffe wie Kerneuropa, Europe à la carte, Europa der mehreren Geschwindigkeiten, Flexibilisierung und Differenzierung sowie verwandte Konzepte als Schlagworte in die wissenschaftliche Debatte eingebracht. Mit zunehmender Anzahl an Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) warnten und warnen Politiker und Wissenschaftler regelmäßig vor den Risiken einer Selbstblockade der Institutionen bedingt durch konsensorientierte Entscheidungsverfahren und bringen Flexibilisierung und Differenzierung als Ausweg ins Gespräch. Auch bei der konkreten Politikgestaltung haben die Mitgliedstaaten seit Beginn der 1980er Jahre Formen einer abgestuften Integration geschaffen und ausgebaut. Pläne für eine flexible Übernahme und Umsetzung von Unionsregeln mit einer abgestuften Ausgestaltung und Nutzung der institutionellen Architektur im und neben dem Vertragswerk machen einen immer größer werdenden Anteil der europa- und integrationspolitischen Debatte aus.

Mit dem bevorstehenden Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU sowie durch die politischen Folgen der Flüchtlingskrise werden auch Formen unterschiedlicher Rechte und Pflichten von Mitgliedstaaten auf weiteren Politikfeldern verstärkt diskutiert – die im Kontext der Feierlichkeiten zum 60. Jubiläum der Unterzeichnung der Römischen Verträge erarbeitete Erklärung von Rom spricht allgemein von gemeinsamem Handeln „wenn nötig mit unterschiedlicher Gangart und Intensität“.¹ So debattierten die verbleibenden 27 Mit-

* Prof. Dr. Wolfgang Wessels, Direktor, Centre for Turkey and European Union Studies (CETEUS), Universität zu Köln.
Johannes Wolters, M.A., Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Centre for Turkey and European Union Studies (CETEUS), Universität zu Köln.

1 Erklärung der führenden Vertreter von 27 Mitgliedstaaten und des Europäischen Rates, des Europäischen Parlaments und der Europäischen Kommission. Erklärung von Rom, 25. März 2017, S. 2.

gliedstaaten im September 2016 in Bratislava² sowie im Februar 2017 in Valletta die zukünftige (Weiter-)Entwicklung der europäischen Integrationskonstruktion; ein Memorandum der Benelux-Staaten anlässlich der Feierlichkeiten zum 60. Jubiläum der Unterzeichnung der Römischen Verträge fordert explizit „verschiedene Pfade der Integration“.³ Zuletzt hat auch die Europäische Kommission in ihrem „Weißbuch zur Zukunft Europas“ fünf Szenarien für eine zukünftige Entwicklung der Union vorgezeichnet, die verschiedene Integrationsstufen für eine Gruppe von Ländern vorsehen.⁴ Auch der Europäische Rat hat „keinen Zweifel, dass die Idee eines Europas der mehreren Geschwindigkeiten“⁵ verstärkt diskutiert wird. Sogar eine Ausdehnung von Flexibilisierung auf Politikfelder, die bislang gemäß der Gemeinschaftsmethode oder der intergouvernementalen Methode geregelt sind, steht somit auf der politischen und wissenschaftlichen Tagesordnung. Dies gilt umso mehr, als dass ordentliche Vertragsrevisionen in traditioneller Weise nach Art. 48 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) nicht zuletzt wegen verschiedener negativer nationaler Referenden zunehmend weniger realisierbar erscheinen. Die Ausgestaltung von Flexibilisierungskonzepten ist damit zu einer Schlüsselfrage für die Systemgestaltung in der EU geworden.

Der Artikel stellt die Frage, welche Auswirkungen zwei grundsätzlich unterschiedliche Formen von Flexibilisierung auf das politische System der EU als Ganzes, aber auch für diejenigen Mitgliedstaaten haben, die weiterhin die Union als relevanten Problemlösungsrahmen ansehen. Ziel dieses Beitrags ist, integrationspolitische Flexibilisierung in der EU entlang der Dimension Aufbau- bzw. Abbauflexibilisierung darzustellen und im nächsten Schritt hinsichtlich der sich hieraus ergebenden Chancen und Risiken zu analysieren. Auf Basis dieser Analyse zeigen die Autoren ein integrationspolitisches Trilemma für die Staats- und Regierungschefs im Umgang mit Aufbau- und Abbauflexibilisierung auf und definieren Kriterien und Bedingungen für eine sinnvolle Kombination beider Formen.

Flexibilisierung in der politischen und wissenschaftlichen Debatte: eine verwirrende Vielfalt von Konzepten

Im Laufe des Prozesses der europäischen Integration kamen immer wieder Diskussionen über den Kreis der beteiligten Staaten und damit über Flexibilisierung und Differenzierung auf. Ein wesentliches Charakteristikum dieser Debatte ist die Vielfalt von Konzepten und Leitbildern sowie deren unterschiedliche Bewertung.

Aus historischer Perspektive kann bereits der Gründungsakt der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl als eine Variante der bewusst abgestuften Integration verstanden werden.⁶ Die sechs Gründerstaaten sahen nur in einer kleinen Gemeinschaft von wenigen

2 Europäischer Rat: Erklärung von Bratislava und Bratislava-Fahrplan, 16. September 2016.

3 Charles Michel/Mark Rutte/Xavier Bettel: Benelux vision on the future of Europe, 3. Februar 2017, abrufbar unter: <http://www.premier.fgov.be/en/benelux-vision-future-europe> (letzter Zugriff: 15.3.2017), eigene Übersetzung; Europäischer Rat: Tagung des Europäischen Rates (18. und 19. Februar 2016) – Schlussfolgerungen, EUCO 1/16.

4 Europäische Kommission: Weißbuch zur Zukunft Europas. Die EU der 27 im Jahr 2025 – Überlegungen und Szenarien, COM(2017)2025.

5 Europäischer Rat: Remarks by President Donald Tusk after the informal meeting of the 27 heads of state or government, 10. März 2017, Dok. 127/17, eigene Übersetzung.

6 Jean Monnet: Mémoires, Paris 1976, S. 337ff.; Paul-Henri Spaak: Combats inachevés, Band II, Paris 1969, S. 290f.

Staaten die Möglichkeit, zentrale Probleme vertieft gemeinsam anzugehen und damit den zuvor gegründeten Europarat in seiner Bedeutung herabzustufen.

Spätestens seit den frühen 1970er Jahren wurden Konzepte der Differenzierung und Flexibilisierung in die politische Debatte eingebracht: Der ehemalige EG-Kommissar und Soziologe Ralf Dahrendorf argumentierte gegen die aus seiner Sicht juristisch erstarrte Gemeinschaftsorthodoxie des früheren Kommissionspräsidenten und Juristen Walter Hallstein: Zu angemessenen Problemlösungen sollte nicht jeder Mitgliedstaat gezwungen sein, alle Pflichten zu übernehmen. Mit seinem Begriff „Europe à la carte“ schlug er vor, „gemeinsame Politiken [durchzuführen], wo gemeinsame Interessen bestehen, ohne Beschränkung auf diejenigen, die, zu einem gegebenen Zeitpunkt, nicht teilnehmen können“.⁷ Dahrendorfs Vorschlag wurde und wird als gefährlicher Einstieg in die Erosion einer solidarischen Gemeinschaft und eines kohärenten institutionellen Rahmens gesehen, der die „gemeinsamen Ziele und das Prinzip der Gleichheit aller Bürgerinnen und Bürger und aller Mitgliedstaaten [garantiert]“.⁸ Nach ersten Vorschlägen des damaligen Bundeskanzlers Willy Brandt⁹ brachte der von den Staats- und Regierungschefs in Auftrag gegebene Tindemans-Bericht erstmals offiziell Differenzierung als integrationspolitischen Ausweg in die Debatte ein. Dieser forderte, dass „die Staaten, welche die Möglichkeit haben, Fortschritte zu machen, auch die Pflicht haben, dies zu tun“.¹⁰ Mit dem Europäischen Währungssystem entwickelten sich seit Ende der 1970er Jahre erste Formen differenzierter Integration mit unterschiedlichen Beteiligungen. In der Einheitlichen Europäischen Akte¹¹ sahen die Vertragsarchitekten sogar im Bereich des Binnenmarkts vertraglich festgelegte Formen von Ausnahmeregeln vor.

Mit Beginn der 1990er Jahre, dem Ende des Kalten Krieges, der sich abzeichnenden EU-Osterweiterung und mit Blick auf die Gründung der Währungsunion wurden Vorschläge zu Formen der Flexibilisierung wieder zunehmend mit dem Ziel artikuliert, einer drohenden Paralyse der europäischen Institutionen vorzubeugen. Konzepte wie ein „Kerneuropa“,¹² ein Europa der „konzentrischen Kreise“¹³ oder François Mitterrands „Europäische Konföderation um eine Gruppe von Kernstaaten“¹⁴ prägten seitdem immer wieder die Diskussion. Auch nach der Jahrtausendwende setzten verschiedene Spitzenpolitiker Formen der abgestuften Integration auf die Tagesordnung.¹⁵

7 Ralf Dahrendorf: A Third Europe?, Florenz 1979, S. 20f., eigene Übersetzung.

8 Europäisches Parlament, Berichterstatter Guy Verhofstadt: Report on possible evolutions of and adjustments to the current institutional set-up of the European Union, 20. Dezember 2016, 2014/2248(INI), S. 11, eigene Übersetzung.

9 Willy Brandt: Rede vom 19.11.1974 vor der Organisation Française du Mouvement Européen in Paris, in: Europa-Archiv 2/1975, S. D36ff.

10 Leo Tindemans: Bericht über die Europäische Union (Tindemans-Bericht). Ein gemeinsames Leitbild für Europa, in: Bulletin der Europäischen Gemeinschaften Sonderbeilage 1/1976, S. 11ff., hier S. 19.

11 Art. 100 Abs. 4 Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft.

12 CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag, Wolfgang Schäuble/Christian Lamers: Überlegungen zur europäischen Politik, 1. September 1994.

13 Edouard Balladur: Pour un nouveau traité de l'Élysée, in: Le Monde, 30. November 1994.

14 Frédéric Bozo: The Failure of a Grand Design: Mitterrand's European Confederation, 1989-1991, in: Contemporary European History 3/2008, S. 391ff.

15 Joschka Fischer: Vom Staatenverbund zur Föderation – Gedanken über die Finalität der europäischen Integration, Rede in der Humboldt-Universität zu Berlin, 12. Mai 2000, abgedruckt in: *integration* 3/2000, S. 149ff.; Jacques Chirac: Notre Europe, Rede vor dem Deutschen Bundestag, 27. Juni 2000.

Die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit abgestuften Formen der Integration begann bereits in den 1980er Jahren.¹⁶ Ende der 1990er Jahre kategorisierte Alexander Stubb den Begriff der Differenzierung hinsichtlich ihrer Ausrichtung auf Zeit, Raum und Inhalt. Er regte mit den Begriffen „Multi-Speed“, „variable Geometrie“ und „Europe à la carte“ auch die wissenschaftliche Debatte an.¹⁷ Frank Schimmelfennig und Thomas Winzen unterscheiden zwischen „instrumenteller und konstitutioneller Differenzierung“;¹⁸ Kenneth Dyson und Angelos Sepos untersuchen verschiedene Konstellationen und Politikfelder, auf denen Differenzierung stattfindet.¹⁹

In der politischen Realität schufen die Mitgliedstaaten als „Herren der Verträge“²⁰ in der Regel durch den Europäischen Rat²¹ mehrere und unterschiedliche Formen von Differenzierung innerhalb und außerhalb der Unionsverträge.²² Signifikant sind das Schengener Abkommen und dessen Überführung in die Verträge sowie die vertraglich vorgesehenen Ausnahmeregeln für die Mitgliedschaft in der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU), im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts sowie bei der Anwendung der Charta der Grundrechte der Europäischen Union. Auch der „Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion“ (Fiskalpakt) und der Vertrag zum Europäischen Stabilitätsmechanismus gelten nicht für alle Mitgliedstaaten und selbst für alle Unterzeichner nicht in gleicher Weise. Mit Blick auf derartige Entwicklungen haben die Vertragsarchitekten selbst mit den „Bestimmungen über eine Verstärkte Zusammenarbeit“²³ und, neu durch den Lissabonner Vertrag eingeführt, mit der „Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit“²⁴ Regeln zu Teilmitgliedschaften für vertragsbasierte Projekte erlassen.

Die Fülle und Vielfalt der realen Formen und der konkurrierenden Begriffe zur Fassung von abgestufter Integration machen eine Beschäftigung mit dem Thema komplexer, haben jedoch nicht zu einer umfassenden Theoriebildung auf diesem Gebiet geführt; insbesondere sind weitergehende Überlegungen mit Blick auf die Auswirkungen auf den Ausbau, aber möglicherweise auch Abbau der Unionskonstruktion zu diskutieren. Diesem Beitrag liegt definitorisch ein breites Verständnis von Flexibilisierung zugrunde: Es wird von Flexibilisierung gesprochen, wenn nicht jeder Mitgliedstaat über gleiche Rechte und Pflichten bei gemeinsamen Problemlösungen verfügt und wenn (europäischen) Drittstaaten ein Regelwerk angeboten wird, das einen geregelten Zugang zu gemeinsamen Aktivitäten bietet. Es

16 Eberhard Grabitz: Abgestufte Integration. Eine Alternative zum herkömmlichen Integrationskonzept?, Kehl 1984.

17 Alexander Stubb: Negotiating Flexibility in the European Union. Amsterdam, Nice and Beyond, Basingstoke 2002; Alexander Stubb: A Categorization of Differentiated Integration, in: Journal of Common Market Studies 2/1996, S. 283ff.

18 Frank Schimmelfennig/Thomas Winzen: Instrumental and Constitutional Differentiation in the European Union, in: Journal of Common Market Studies 2/2014, S. 354ff.

19 Kenneth Dyson/Angelos Sepos: Which Europe? The Politics of Differentiated Integration, Basingstoke 2010.

20 BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 30. Juni 2009, 2 BvE 2/08.

21 Wolfgang Wessels: The European Council, Basingstoke 2016, S. 231.

22 Diese Formen der Differenzierung werden durch die aufschlussreiche Karte von Funda Tekin erfasst, siehe Funda Tekin: Was folgt aus dem Brexit? Mögliche Szenarien differenzierter (Des-)Integration, in: *integration* 3/2016, S. 183ff., hier S. 186.

23 Art. 20 Vertrag über die Europäische Union (EUV) und Art. 326-334 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).

24 Art. 42 Abs. 6 und Art. 46 EUV.

geht an dieser Stelle folglich um einen Beitrag zum Verständnis der Chancen und Risiken von zunehmender Flexibilisierung.

Die bisherigen Verhandlungen über die Formen in der gelebten Praxis, aber auch das vertragliche Regelwerk machen deutlich, dass eine Ausgestaltung nicht nur unter juristischen und funktionalistischen Gesichtspunkten zu diskutieren ist. Es geht auch um politische Einflussmöglichkeiten: Regierungen von sogenannten Opt-out-Staaten befürchten, dass wesentliche Entscheidungen mit Auswirkung auf ihre eigene Politik vor offiziellen Ratssitzungen – etwa in der Euro-Gruppe oder beim Euro-Gipfel – getroffen werden, und bemühen sich um Formen der Beteiligung. Ein Beispiel für eine entsprechende Anpassungsstrategie ist das, durch das Votum für den Brexit nun gegenstandslos gewordene, Angebot der EU an das Vereinigte Königreich im Bereich der WWU. Dieses Angebot hätte garantiert, dass bei dem Prozess der Vertiefung „die Rechte und Zuständigkeiten der nicht-teilnehmenden Mitgliedstaaten geachtet werden“.²⁵ In der gegenwärtigen Debatte werden diese Befürchtungen von den Staaten der Visegrád-Gruppe geäußert.²⁶ Andererseits befürchten Mitglieder einer Kerngruppe ein Mitreden der Opt-out-Staaten ohne Übernahme von Pflichten – in Verdrehung der klassischen Parole „no representation without taxation“. Außerdem besteht das Risiko, dass Opt-out-Staaten als Trittbrettfahrer von den Leistungen der Kerngruppe profitieren, ohne selbst Mittel beisteuern zu müssen. Die bizarr-barocke Komplexität des vertraglichen Regelwerks zur Verstärkten Zusammenarbeit²⁷ signalisiert die Sorgen aller Beteiligten, Verfahren zur Entscheidung zuzulassen, die sie selbst benachteiligen könnten.

Aufbau- und Abbauflexibilisierung: Chancen und Risiken im Vergleich

Grundsätzlich ist bei der Diskussion über Chancen und Risiken einer zunehmenden Flexibilisierung von Beteiligungsformen zwischen unterschiedlichen Formen der *Aufbau-flexibilisierung* auf der einen Seite und der *Abbauflexibilisierung* auf der anderen Seite zu unterscheiden. Während zur Aufbauflexibilisierung eine Vielzahl von integrationspolitischen Blaupausen, Konzepten und Anwendungen existiert, hat Abbauflexibilisierung bislang in der Realität noch nicht stattgefunden. Gleichwohl lohnt es sich, beide Varianten der Flexibilisierung auf ihre Chancen und Risiken zu überprüfen. Abbildung 1 fasst Chancen und Risiken von Aufbau- und Abbauflexibilisierung anhand einer Vier-Felder-Matrix zusammen.

Aufbauflexibilisierung

Unter Aufbauflexibilisierung sind demnach sämtliche Formen der Flexibilisierung zu fassen, bei denen einige oder mehrere Mitgliedstaaten der EU Organe und (Spiel-)Regeln schaffen und nutzen, die von den übrigen Mitgliedstaaten nicht genutzt werden (wollen), aber gegebenenfalls auch für (europäische) Drittstaaten geöffnet werden.

25 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, Februar 2016.

26 Gemeinsame Stellungnahme der Regierungschefs der V4-Staaten: Strong Europe – Union of Action and Trust. Input to Rome Declaration 2017, 2. März 2017.

27 Art. 326-334 AEUV.

Abbildung 1: Chancen und Risiken von Aufbau- und Abbauflexibilisierung

| | Aufbauflexibilisierung | Abbauflexibilisierung |
|---------|--|--|
| Chancen | <ul style="list-style-type: none">• Dt.-frz. Motor als Kerneuropa mit Anziehungskraft: Kleinere Mitgliedstaaten wollen „am Tisch sitzen“• Aus zunächst unverbindlichen Arrangements können Lehren für die spätere Vertragsgestaltung gezogen werden | <ul style="list-style-type: none">• Klare Zuständigkeiten: Staaten können Teilnahme nach ihrer Interessenlage überprüfen• Umfangreichere Schritte nach vorne möglich (z.B. Ständige Strukturierte Zusammenarbeit) |
| Risiken | <ul style="list-style-type: none">• Fähige, aber nicht willige Mitgliedstaaten könnten zu Opt-outs tendieren• Opt-out-Staaten werden marginalisiert• Zunehmende Komplexität erhöht Intransparenz | <ul style="list-style-type: none">• Spill-back-Prozess führt zu „l’Europe à la carte“• „Rosinenpickerei“: Verhandlungspakete mit Mehrheit für alle erodieren• Ende der gegenseitigen Solidarität |

Quelle: Eigene Darstellung.

In der Geschichte der Konstruktion von Verfahren zur Aufbauflexibilisierung haben die Vertreter der Mitgliedstaaten einzelne Schritte hin zu mehr und besserer Bewältigung gemeinsamer Probleme unternommen. Dies geschah bspw. auf dem Gebiet der Währungspolitik: Eine zunächst kleine Gruppe von Mitgliedstaaten entschied sich, in einem ersten Schritt, ihre Währungspolitik zu koordinieren, und schuf dann mit dem Vertrag von Maastricht die Institutionen für eine gemeinsame Wirtschafts- und Währungsunion. Einzelne Mitgliedstaaten – Großbritannien, Dänemark und implizit auch Schweden – beschlossen, diesen Integrationsprozess nicht mitzugehen. Diese Aufbauflexibilisierung wurde während der Krise der Eurozone weiter ausgebaut: Eine Reihe von Verträgen und Rechtsakten – sowohl außerhalb als auch innerhalb des EU-Vertragswerkes – stärkte bestehende Institutionen und Verfahren der WWU und schuf neue Einrichtungen und Verfahren zur Krisenbewältigung. Weitere prominente Beispiele sind das Schengener Abkommen, an dem sich mit der Schweiz und Norwegen zugleich zwei Nichtmitgliedstaaten der EU beteiligen, und die Grundrechtecharta. Gemein ist (bislang) allen Konstrukten der Aufbauflexibilisierung, dass sie prinzipiell allen Mitgliedstaaten offenstehen. In den meisten Fällen gelten aber für eine Teilnahme zwei Bedingungen als zentrale Voraussetzung: der Wille, freiwillig umfassend mitzuwirken, und die Fähigkeit, Rechte und Pflichten zu übernehmen. Für diese beiden Bedingungen setzen die Verträge Kriterien fest, so Art. 42 Abs. 6 und Art. 46 EUV für die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit im Rahmen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik.

Aufbauflexibilisierung bietet eine Reihe von *Chancen*: Entsprechend der Logik einer „Integrationsspirale“²⁸ hat eine Gruppe von Mitgliedstaaten demnach in einer ersten Phase experimenteller, intergouvernementaler Bemühungen lose Vereinbarungen getroffen. Diese wurden in einer zweiten Phase „verrechtlicht“,²⁹ also in das offizielle Vertragswerk der Union überführt. Aus zunächst unverbindlichen Arrangements konnten so Lehren für später primärrechtlich verankerte Institutionen gezogen werden. Gleichzeitig waren diese Chancen nur gegeben, wenn sich Frankreich und Deutschland trotz häufig unterschiedlicher Interessenlage verständigten, diese Ansätze als Motoren, d.h. als Führungskräfte, voranzutreiben und entsprechende Verhandlungspakete vorzuzeichnen. Weitere, kleinere Mitgliedstaaten waren damit häufig im Grundsatz zufrieden, da sie als traditionelle Befürworter der Gemeinschaftsmethode an einer fortschreitenden Integration interessiert waren. Zugleich wollten sie von den zentralen Entscheidungsstellen bzw. Gremien nicht ausgeschlossen werden. Nach diesem Verständnis könnten Beschwerden über eine Entwicklung hin zu einem „Kerneuropa“ oder einem „exklusiven Club“, etwa von Seiten der Visegrád-Staaten,³⁰ so auch als ein positives Signal für ein Interesse an Teilhabe (der „Sitz am Tisch“) verstanden werden. Darüber hinaus boten diese kleineren Formate integrationswilligen Mitgliedstaaten die Möglichkeit, in einzelnen Fragen voranzuschreiten. Nicht zuletzt erhöhen solche kleineren Formate, sofern sie zu „konkreten Erfolgen“³¹ führen, die Attraktivität des europäischen Projekts als Instanz zur Bewältigung gemeinsamer Probleme.

Die *Risiken* sind durch den politischen Prozess bedingt: Mitgliedstaaten, die fähig zur Problembewältigung sind und so zu einem besseren Ergebnis für die Union insgesamt beitragen könnten, haben in dieser Konstellation möglicherweise aus einer engen Kosten-Nutzen-Kalkulation heraus einen Anreiz, in dem Konsensfindungsprozess ein Opt-out, also eine Ausnahme bzw. eine Ausstiegsklausel, zu vereinbaren. Sie könnten als mögliche Trittbrettfahrer zumindest indirekt von der Politik der Kerngruppe profitieren und stellen damit ein Risiko für eine Avantgarde dar: Das mögliche Verhalten der Opt-out-Staaten, ohne Verpflichtungen Wettbewerbsvorteile anzustreben, könnte die Wirksamkeit der Instrumente des EU-Kerns unterlaufen.

Andere Mitgliedstaaten, die nicht (leistungs-)fähig genug sind, alle Verpflichtungen, Standards und Kriterien zu übernehmen, können sich, bedingt durch den politischen Prozess, in bestimmten Situationen in die Avantgarde hineinverhandeln und diese damit schwächen. Einmal zum Mitglied geworden, können diese Schwierigkeiten zur Belastung für eine optimale Problemlösung werden. Ein Ausschluss eines teilnehmenden Mitglieds, der die Bedingungen nicht mehr erfüllt, ist vertragsrechtlich lediglich im Falle der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit vorgesehen.³²

28 Wolfgang Wessels: Dynamics of the integration process: The European Council as driver of the 'Integration Spiral' in the EU's constitutional evolution, in: Cordula Stumpf/Friedemann Kainer/Christian Baldus (Hrsg.): Privatrecht, Wirtschaftsrecht, Verfassungsrecht. Privatinitiative und Gemeinwohlhorizonte in der europäischen Integration. Festschrift für Peter-Christian Müller-Graff zum 70. Geburtstag am 29. September 2015, Baden-Baden 2015, S. 1305ff.

29 Jean-Claude Piris: The Lisbon Treaty. A Legal and Political Analysis, Cambridge 2010.

30 Gemeinsame Stellungnahme der Regierungschefs der V4-Staaten, 2017.

31 Wolfgang Schäuble: Europa steht zur Wahl. Rede beim Festakt „70 Jahre Europa-Union Deutschland“, in: *integration* 1/2017, S. 3ff.

32 Art. 46 Abs. 4 EUV.

Für beide Gruppen können Kosten durch mangelnde gegenseitige Information entstehen. Als sinnvolle Regel bietet sich daher ein Verfahren an, das den Opt-out-Staaten eine Teilnahme (den „Sitz am Tisch“) ohne Stimmrecht ermöglicht. Zudem erhöht jede Flexibilisierung die Komplexität des politischen Systems der EU weiter und erschwert es den BürgerInnen, europäische Politik zu verstehen. Zugleich ist jedoch das häufig beschworene Demokratiedefizit nicht primär durch Differenzierung verursacht worden. Die dreifache „K-Formel“ gilt auch auf dem Gebiet der Flexibilisierung: Entscheidungen zur Flexibilisierung – in der Regel im Europäischen Rat – benötigen Konsens; Konsens muss auf Kompromissen beruhen, die wiederum die Komplexität erhöhen und damit die Verständlichkeit und Transparenz reduzieren.

Abbauflexibilisierung

Unter Abbauflexibilisierung sind Formen der Flexibilisierung zu fassen, bei denen eine Anzahl von Mitgliedstaaten sich entscheidet, auf einem oder mehreren Politikfeldern aus der Integration auszuschneiden und Kompetenzen auf die nationale Ebene zurückzuführen. Am Ende dieses Spektrums ist – im Falle des Austritts eines Mitgliedstaats aus der Union – ein „Rahmen für die künftigen Beziehungen dieses Staates zur Union“³³ zu vereinbaren, etwa im Sinne einer assoziierten Mitgliedschaft.³⁴ Zwar wurden diese Formen der Flexibilisierung bislang noch nicht erprobt, es ist aber davon auszugehen, dass spätestens im Zuge der Verhandlungen über ein Ausscheiden des Vereinigten Königreichs aus der EU Verfahren und Arten der Abbauflexibilisierung beschlossen werden.

Mit Bezug auf Formen der Abbauflexibilisierung ist zu bedenken, dass bereits Art. 48 Abs. 6 EUV den Mitgliedstaaten im Europäischen Rat ein vereinfachtes Änderungsverfahren zur Rückführung von Kompetenzen auf die nationale Ebene bietet. Die britische Regierung unter David Cameron hatte – wohl aufgrund von Gutachten, die in dem Abbau keinen Vorteil für das Vereinigte Königreich sahen – keine entsprechenden Vorschläge gemacht.³⁵ Eine rechtliche Möglichkeit des Abbaus von Unionsrechtsakten für die EU insgesamt besteht auch bei „geteilten Zuständigkeiten“,³⁶ die einen breiten Katalog an staatlichen Aufgaben umfassen. Diese Möglichkeit eines gemeinsamen Abbaus ist noch nicht genutzt worden.

Trotz fehlender empirischer Evidenz zur Abbauflexibilisierung sind auch hier die Chancen und Risiken abzuwägen. Mit Blick auf eine grundsätzliche Neuordnung bietet eine Abbauflexibilisierung für die Gruppe der integrationswilligen und -bereiten Staaten die *Chance* einer fundamentalen Neugründung, die „Ballast“ an Fehlentwicklungen abwürfe. Mitgliedern ohne größeren Ehrgeiz, eine „immer engere Union“³⁷ zu schaffen, könnte durch einen Abbau eine Mitgliedschaft ohne weitergehende Pflichten und Rechte angeboten werden. Diese könnten so einen weiteren Kreis um ein Kerneuropa bilden. Die zurückhalten-

33 Art. 50 Abs. 2 EUV.

34 Zum Vorschlag einer assoziierten Partnerschaft siehe Bertelsmann Stiftung/The Spinelli Group (Hrsg.): A Fundamental Law of the European Union, Gütersloh 2013.

35 Das Forschungsprojekt „The UK in a Changing Europe“ des britischen Economic and Social Research Council (ESRC) hatte in verschiedenen Gutachten negative Folgen für die wirtschaftliche Entwicklung des Vereinigten Königreichs im Falle eines Ausstiegs aus der EU, aber auch aus der Integration auf einzelnen Politikfeldern untersucht.

36 Art. 2 und 4 AEUV.

37 Art. 1 EUV.

den Ansätze der sechs Gründungsmitglieder und die politischen Konditionen in diesen Staaten, aber auch der Widerstand gegen einen „exklusiven Club“ geben wenig Anlass, einen umfassenden, großen Wurf zu einem Europa der mehreren Geschwindigkeiten als realitätsnah einzustufen. Eine begrenzte Abbauflexibilisierung böte jedoch die Chance, auf Politikfeldern voranzuschreiten, die zuvor von Opt-out-Staaten mit berechtigten oder unberechtigten Einsprüchen blockiert wurden. Nach einem „Zurücktreten“ dieser Staaten von der Integration auf einem Politikfeld stünden bestehende Verfahren zur Aufbauflexibilisierung offen: Die Regeln nach Art. 329 Abs. 2 AEUV erfordern zur Einleitung einer verstärkten Zusammenarbeit nur im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik einen einstimmigen Beschluss im Rat. Willige und fähige Mitgliedstaaten könnten über das Verfahren der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit nach Art. 42 Abs. 6 EUV auf dem Gebiet der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik voranschreiten; nach dem Ausscheiden des Vereinigten Königreichs könnten sie sich aber auch nicht mehr hinter diesem „Bremsen“ verstecken.

Auch im Falle einer Abbauflexibilisierung entstehen *Risiken*: Diese bestehen bei der Abbauflexibilisierung insbesondere in einem möglichen Spill-back-Prozess, der zu einem „Europe à la carte“ führen könnte. Das Risiko einer solchen Rosinenpickerei³⁸ bestünde etwa im Fall eines als (zu) erfolgreich verstandenen Ausscheidens des Vereinigten Königreichs aus der EU. Dies könnte die Neigung anderer Mitgliedstaaten fördern, ebenfalls besondere Vorteile auf Kosten der Gemeinschaft zu suchen. Jede Form von gegenseitiger Solidarität verlöre damit ihre Basis.

Das Trilemma der Staats- und Regierungschefs

Für eine Regierung, die an optimalen Problemlösungen in der und durch die EU interessiert ist, stellt sich – angesichts des anstehenden Brexit und weiterer populistischer Bewegungen – die Aufgabe, beide Formen der Flexibilisierung mit jeweils unterschiedlichen Optionen zu verfolgen. In einem im März 2017 veröffentlichten „Weißbuch zur Zukunft Europas“ hat die Europäische Kommission fünf Szenarien erarbeitet, die mögliche Entwicklungspfade der Union vorzeichnen. Dabei wird deutlich, dass sowohl Aufbau- als auch Abbauflexibilisierung für die EU mit Risiken behaftet sind.

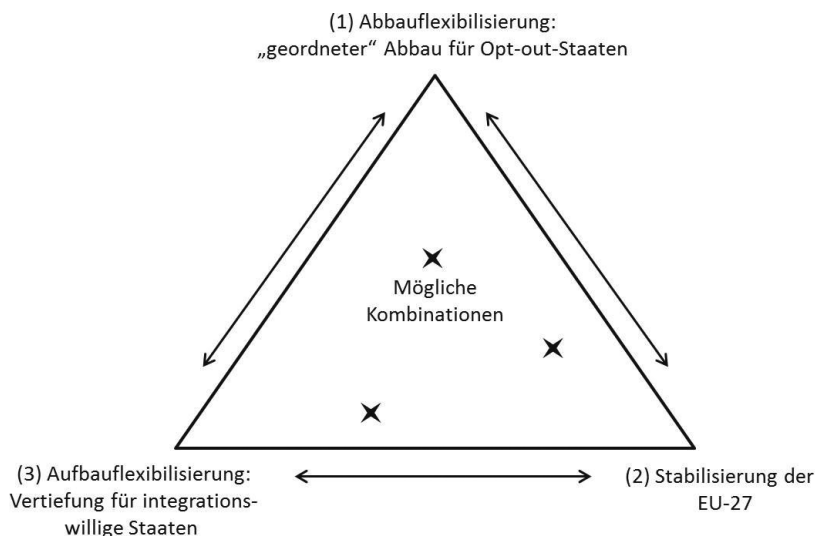
Grundsätzlich ist festzustellen, dass die Mitgliedstaaten, insbesondere die Staats- und Regierungschefs im Europäischen Rat, in einem magischen Dreieck vor einem Trilemma stehen: Sie stehen vor der gleichzeitigen Herausforderung, (1) den Bestand an Gemeinsamkeiten der EU-27 in einem für Mitglied- und Opt-out-Staaten erfolgreichen und geordneten Rahmen abzubauen – diese Aufgabe gilt es, in den Brexit-Verhandlungen zu meistern – (2) den Zusammenhalt in einer EU-27 zu stabilisieren und möglicherweise weitere Austritte zu verhindern und (3) mit den willigen und fähigen Staaten nächste Schritte zu vertiefter Integration mithilfe von Formen von Aufbauflexibilisierung zu unternehmen. Gemäß der Erklärung von Rom gilt es, „gemeinsam – wenn nötig mit unterschiedlicher Gangart und

38 Diese Befürchtung wurde seit der britischen Abstimmung über einen Brexit von europäischen Politikern verschiedener Couleur immer wieder geäußert, so von Bundeskanzlerin Angela Merkel in ihrer Stellungnahme nach dem Referendum im Juni 2016, vom Beauftragten der Europäischen Kommission für die Austrittsverhandlungen mit dem Vereinigten Königreich, Michel Barnier, im Dezember 2016 sowie vom französischen Außenminister Jean-Marc Ayrault im Januar 2017.

Intensität – [zu] handeln“ und gleichzeitig eine „unteilbare“ Union zu bewahren.³⁹ Demnach wird eine erfolversprechende Kombination innerhalb eines Dreiecks zwischen den drei Optionen gesucht:⁴⁰

1. Erfolgreich verstandene, geordnete Opt-outs ermöglichen nur dann gleichzeitig eine Stabilisierung der EU-27, wenn die Bindekraft der Institutionen bestehen bleibt und die Aufbauflexibilisierung der Kerngruppe nicht zu einer Spaltung der „Restunion“ führt.
2. Eine Stabilisierung der EU-27 bei gleichzeitiger Aufbauflexibilisierung durch eine Kerngruppe ist nur dann gesichert, wenn die Ergebnisse der Austrittsverhandlungen für Opt-out-Staaten, etwa gemäß einer Rosinenpickerei, weitere Austritte unattraktiv erscheinen lassen und die Formen der Aufbauflexibilisierung nicht zur Spaltung in einen „exklusiven Club“ und eine Gruppe marginalisierter Mitglieder führen.
3. Umgekehrt würde die Aufbauflexibilisierung einer „Kerngruppe“ bei gleichzeitig als (zu) erfolgreich verstandenen, „geordneten“ Opt-outs den Zusammenhalt der EU-27 untergraben und möglicherweise zu weiteren Austritten ermuntern. Eine Erosion der heutigen EU-27 wäre in diesem Fall die Folge, da eine (Nicht-)Teilnahme an Integrationsritten als dominante Konfliktlinie innerhalb der Union entstünde.
4. Eine ausschließliche Stabilisierung ohne Möglichkeiten einer geordneten Aufbauflexibilisierung könnte das Interesse von Mitgliedstaaten an der EU als Problemlösungsrahmen reduzieren.

Abbildung 2: Das Trilemma bei Aufbau- und Abbauflexibilisierung



Quelle: Eigene Darstellung.

³⁹ Erklärung von Rom, 2017, S. 2.

⁴⁰ Vgl. Abbildung 2.

Kriterien zur Gestaltung einer optimalen Kombination: ein Acht-Punkte-Katalog

Zwischen jeder der drei Optionen bestehen spezifische Spannungsverhältnisse, die besondere Verfahren zur Reduzierung der jeweiligen Risiken erfordern. Zu einem derartigen Regelwerk ist ein Katalog von acht Punkten zu beachten:

1. Mitgliedstaaten, die nicht an einer Aufbauflexibilisierung interessiert sind, ist kein Vetorecht einzuräumen; als positives Beispiel ist die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit zu nennen, die durch Entscheidungen nach qualifizierter Mehrheit im Rat ermöglicht wird.⁴¹
2. Den Opt-out-Staaten ist im Falle einer Aufbauflexibilisierung eine „Voice“-Option,⁴² also ein „Sitz am Tisch“ einzuräumen – ein Verfahren, wie es das Regelwerk nach Art. 330 AEUV im Falle der Verstärkten Zusammenarbeit vorsieht. Für Nicht-EU-Mitgliedstaaten sind besondere Formen der Beteiligung – etwa durch besondere Arten von Europakonferenzen – zu entwickeln.
3. Die Teilnahme an Aufbauflexibilisierung sollte nur den leistungsfähigen Staaten nach objektiven Kriterien – ähnlich der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit nach Art. 46 Abs. 4 EUV – bei gleichzeitiger Offenheit für fähige Nachzügler gestattet werden.
4. Eine Aufbauflexibilisierung muss positive Ergebnisse für die teilnehmenden Mitgliedstaaten liefern und darf nicht nur auf Lastenverteilung abzielen.⁴³
5. Zu vermeiden sind Entwicklungen hin zu starren Koalitionen à la Visegrád oder der großen vier Mitgliedstaaten.⁴⁴ Ein „Direktorium“⁴⁵ der großen Mitgliedstaaten ist kontraproduktiv: Die großen Mitgliedstaaten müssen Führungsstärke aufweisen, indem sie weitgehend alle Staaten „mitnehmen“.
6. Für die zukünftigen Beziehungen der EU zu europäischen Drittstaaten ist eine institutionelle Architektur zu entwickeln, in der die politischen Verantwortlichen die jeweils aufkommenden Probleme und unerwartete Krisen („the unknown unknowns“) in abgestuften Formen gemeinsam beraten und dann teilweise gemeinsam beschließen können. Regelmäßigen Treffen der Staats- und Regierungschefs in und um den Europäischen Rat ist dabei eine Schlüsselrolle zuzuschreiben, wie die Entwicklungen zum Euro-Gipfel bei der Aufbauflexibilisierung sowie die (nicht realisierten) Vereinbarungen mit dem Vereinigten Königreich im Februar 2016⁴⁶ und der türkischen Regierung im März 2016⁴⁷ vorzeichnen. Diese Formen der Gipfelstrukturen müssen angemessen in die institutionelle Architektur, also im Rahmen von Gipfelkonferenzen und unter

41 Art. 46 EUV.

42 Zu den Begriffen „Exit“ und „Voice“ siehe Albert Hirschman: Exit, Voice, and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations and States, Oxford 1970.

43 Nicolai von Ondarza: Erfolgsbedingungen für ein Europa der mehreren Geschwindigkeiten, in: Stiftung Wissenschaft und Politik, 3. März 2017.

44 So trafen sich die vier großen Mitgliedstaaten Deutschland, Frankreich, Italien und Spanien in Versailles im März 2017 unter Ausschluss von Vertretern der kleineren Mitgliedstaaten sowie der EU-Institutionen und vereinbarten ein Voranschreiten als „Kerngruppe“ – ein Verhalten, das von verschiedenen Seiten kritisiert wurde.

45 Zum Begriff siehe Philippe de Schoutheete: The European Council, in: John Peterson/Michael Shackleton (Hrsg.): The Institutions of the European Union, Oxford 2012, S. 43ff.; Wessels: The European Council, 2016, S. 145ff.

46 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, Februar 2016.

47 Europäischer Rat: Erklärung EU-Türkei, 18. März 2016, Pressemitteilung, 144/16.

- Leitung des Präsidenten des Europäischen Rates, eingefügt werden. Der Europäische Rat muss sich seinerseits auf Formen der Abbau- und Aufbauflexibilisierung einstellen.
7. Die EU-Institutionen sind umfassend und angemessen zu beteiligen, so z.B. durch:
 - Mitwirkung der Präsidenten der Europäischen Kommission und des Europäischen Rates als „ehrlche Makler“⁴⁸ in informellen Zirkeln;
 - Initiativ- und Kontrollrechte der Europäischen Kommission;
 - Eine Beteiligung des Europäischen Parlaments, nach Möglichkeit über das ordentliche Gesetzgebungsverfahren; jedoch ist das Stimmrecht für Abgeordnete aus Opt-out-Staaten zu diskutieren;
 - Rechtsprechungskompetenzen für den Gerichtshof der Europäischen Union.
 8. Rechtliche Vereinbarungen außerhalb der europäischen Verträge sind auf eine spätere Übernahme in den Unionsvertrag, so wie im Falle des Fiskalpaktes geschehen, anzulegen.

Ausblick: die Suche nach einer optimalen Kombination

Flexibilisierung wird im Zeichen des Brexit sowie der Integrationsmüdigkeit verschiedener Mitgliedstaaten zunehmend als Option für die Weiterentwicklung der EU diskutiert – und ist auf einigen Politikfeldern bereits Realität. Zugleich wird deutlich, dass Flexibilisierung für eine Gruppe von Mitgliedstaaten sowohl in Richtung eines Aufbaus an Institutionen als auch in Richtung eines Abbaus gleichermaßen mit Chancen und Risiken verbunden ist. Weiterzuentwickeln sind deshalb die vorhandenen Regelwerke und das gemeinsame Verständnis der Aufbau- und Abbauflexibilisierung. Entsprechende Kriterien und Bedingungen, die im Interesse aller Beteiligten die Chancen optimieren und die Risiken minimieren, sind weiter zu definieren.

Die Mitgliedstaaten und insbesondere die Staats- und Regierungschefs müssen demnach sowohl im Rahmen der Verhandlungen mit dem Vereinigten Königreich über den Austritt und die zukünftigen Beziehungen als auch im Rahmen der zukünftigen Entwicklung der EU-27 eine Balance finden: Der Brexit darf nicht „zu erfolgreich“ werden, sodass keine attraktive „Exit“-Option für die übrigen Mitgliedstaaten entsteht; zugleich müssen innerhalb der Union Wege und Verfahren gefunden werden, die es sowohl integrationswilligen und -fähigen Staaten erlauben voranzuschreiten als auch nicht interessierten Mitgliedstaaten eine Möglichkeit zur Teilhabe ohne Beteiligungsrechte bieten.

Bereits heute ist Flexibilisierung in der EU ein Teil der integrationspolitischen Realität. Sollte Flexibilisierung aber von der Ausnahme zur Regel werden, müssen die Staats- und Regierungschefs – sowohl der willigen und fähigen als auch der zurückbleibenden Mitgliedstaaten – einen Modus Operandi, also ein Regelwerk, finden, der es ihnen erlaubt, mit den aus Aufbau- und Abbauflexibilisierung entspringenden Risiken umzugehen. Flexibilisierung könnte dann einen Weg heraus aus der integrationspolitischen Sackgasse weisen und böte langfristig sogar die Chance, Antworten auch auf die bislang ungelösten Fragen zukünftiger Erweiterungen zu finden.

48 Wolfgang Wessels/Hanna-Lisa Hauge: Präsident des Europäischen Rates, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration, Baden-Baden 2016, S. 369ff.