

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

des Präsidiums
für den Konvent

Betr.: **Die verstärkte Zusammenarbeit**
 – **Artikel 32b in Teil I Titel V und Artikel I bis P in Teil II der**
 Verfassung

Inhalt des Dokuments:

Seite 2: I. Die wichtigsten Punkte

Seite 4: II. Beschreibung des derzeitigen Mechanismus

**Seite 11: III. Tabelle: die Artikelentwürfe, die die verstärkte Zusammenarbeit
 betreffen, im Vergleich zu den geltenden Verträgen**

Seite 12: IV. Entwurf der Artikel

Seite 17: V. Entwurf der Artikel mit Kommentar

I. DIE WICHTIGSTEN PUNKTE

Der Mechanismus der verstärkten Zusammenarbeit wurde durch den Amsterdamer Vertrag eingeführt und durch den Vertrag von Nizza geändert. Dieser Mechanismus unterliegt allgemeinen, auf alle Bereiche anwendbaren Bestimmungen (Artikel 43 bis 45 EUV) sowie Sonderklauseln für die unter den EGV fallenden Bereiche (Artikel 11 und 11 a EGV), die Zusammenarbeit in Strafsachen (Artikel 40 bis 40 b EUV) und die GASP (Artikel 27 a bis 27 e EUV). Es gibt weitere, unmittelbar im Vertrag geregelte Formen der "verstärkten Zusammenarbeit", die in diesem Dokument nicht untersucht werden. Diese betreffen beispielsweise den Ausbau des Schengen-Besitzstandes, die einheitliche Währung und in Zukunft die Verteidigungspolitik.

Die verstärkte Zusammenarbeit stellt im Prinzip ein "letztes Mittel" dar, wenn eine Maßnahme nicht mit Beteiligung aller Mitgliedstaaten durchzuführen ist. In diesem Fall kann der Rat mit qualifizierter Mehrheit eine bestimmte Anzahl Mitgliedstaaten (mindestens acht) ermächtigen, die Maßnahme unter Inanspruchnahme der im Vertrag vorgesehenen "Organe, Verfahren und Mechanismen" durchzuführen. Nur diese Mitgliedstaaten würden an den Abstimmungen zur Annahme von Beschlüssen des Rates teilnehmen, die auch nur sie betreffen, und alle aus diesen Beschlüssen etwa resultierenden Ausgaben mit Ausnahme der Verwaltungsausgaben würden allein zulasten dieser Mitgliedstaaten gehen. Eine verstärkte Zusammenarbeit ist grundsätzlich in allen im Vertrag geregelten Bereichen außer denjenigen mit militärischen und verteidigungspolitischen Bezügen zulässig¹.

Im vorliegenden Dokument wird dieses Flexibilitätsinstrument in großen Zügen beschrieben, und es werden Entwürfe für diesbezügliche Artikel der Verfassung vorgelegt. Mit diesen wird im Wesentlichen eine Vereinfachung der Formulierung der derzeitigen Bestimmungen für eine verstärkte Zusammenarbeit sowie ihrer Struktur bezweckt. In den Kommentaren ist der Ursprungsort dieser Bestimmungen in den geltenden Verträgen angegeben. Die vorgeschlagene neue Struktur richtet sich eher an einem thematischen Kriterium als an der derzeitigen Unterscheidung nach Säulen aus, die (unbeschadet etwaiger besonderer Verfahrensbestimmungen) in der Verfassung entfallen wird. Mehrere als überflüssig betrachtete Bestimmungen wurden gestrichen.

¹ Im Rahmen des Amsterdamer Vertrags wurde die GASP unter anderem auch deshalb ausgeschlossen, weil das System der konstruktiven Enthaltung den Flexibilitätsanforderungen in diesem Bereich genüge (vgl. Artikel 23 Absatz 1 EUV).

In Teil I der Verfassung würde **Artikel 32 b** aufgenommen, der die Grundzüge des Mechanismus der verstärkten Zusammenarbeit im Rahmen der Union darlegt. Grundsätzlich würde es sich dabei um den letzten Artikel von Titel V des Verfassungsentwurfs ("Ausübung der Zuständigkeiten") handeln.

Die **Artikel I bis P** würden in den Teil der Verfassung aufgenommen, der den nicht in den ersten Teil übernommenen institutionellen Bestimmungen (derzeit Teil II Abschnitt D) gewidmet ist. Diese Artikel behandeln die Grenzen der verstärkten Zusammenarbeit und die Bestimmungen für ihre Durchführung sowie das Ermächtigungsverfahren und das Verfahren für die spätere Beteiligung anderer Mitgliedstaaten.

Ansonsten wurden mehrere inhaltliche Änderungen vorgeschlagen. Dabei geht es beispielsweise um eine Vereinfachung und Vereinheitlichung des ursprünglichen Ermächtigungsverfahrens und des Verfahrens für die spätere Beteiligung sowie um eine Verstärkung der Rolle der Kommission und des Europäischen Parlaments zum Zeitpunkt der Aufnahme der verstärkten Zusammenarbeit (Zustimmung). Mit diesen Verfahrensänderungen wird eine Erleichterung der Aufnahme der verstärkten Zusammenarbeit und eine Präzisierung der Bedingungen für die spätere Beteiligung bezweckt; zugleich soll sichergestellt werden, dass die im Rahmen einer verstärkten Zusammenarbeit durchgeführten Maßnahmen untereinander sowie mit den Zielen der Union insgesamt besser im Einklang stehen. Der Kommission wird zudem eine wichtige Rolle als Schiedsrichter zwischen den Interessen der an einer verstärkten Zusammenarbeit beteiligten Mitgliedstaaten und jenen der nicht beteiligten Mitgliedstaaten eingeräumt. Nach wie vor sind besondere Verfahren für eine im Rahmen der GASP durchgeführte verstärkte Zusammenarbeit vorgesehen.

Neu ist der Vorschlag, ausdrücklich vorzusehen, dass der Ermächtigungsbeschluss in bestimmten Fällen Voraussetzungen für die Beteiligung an einer verstärkten Zusammenarbeit festlegen kann. Der Mechanismus ist somit nicht mehr allein als Ersatz für einstimmige Beschlüsse gedacht, sondern auch als Instrument, das es ermöglicht, objektive – auch nur zeitweilige – Unterschiede zu berücksichtigen. Zum Anderen wird mit der Bezugnahme auf eventuelle objektive Beteiligungsvoraussetzungen der Versuch unternommen, einen Rahmen für den Ermessensspielraum der Kommission oder des Rates in Bezug auf die an sie gerichteten Anträge von Mitgliedstaaten die Beteiligung an einer bereits bestehenden verstärkten Zusammenarbeit abzustecken; die Beteiligungsvoraussetzungen sind nämlich für die Staaten, die sich an der verstärkten Zusammenarbeit von Anfang an beteiligen, und für die Mitgliedstaaten, die sich später anschließen, die gleichen.

Die Voraussetzung, dass die Zusammenarbeit nur das letzte Mittel sein darf, wurde etwas verdeutlicht, indem darauf hingewiesen wird, dass der Rat mit dem Ermächtigungsbeschluss förmlich feststellt, dass diese Voraussetzung erfüllt ist, ohne dass zwangsläufig vorherige Verfahren abgeschlossen sein müssen. Folglich kann diese Voraussetzung nicht dazu führen, dass der Tätigkeitsbereich der verstärkten Zusammenarbeit auf punktuelle Maßnahmen beschränkt wird.

Was die Mindestteilnehmerzahl anbelangt, so wird vorgeschlagen, sie auf ein Drittel der Mitgliedstaaten festzulegen. Dies würde sinngemäß dem Vertrag von Nizza entsprechen, in dem eine Mindestteilnehmerzahl von acht Mitgliedstaaten vorgesehen war.

Zu guter Letzt wird die verstärkte Zusammenarbeit im Rahmen der GASP nicht mehr auf die reine Durchführung einer gemeinsamen Aktion oder eines gemeinsamen Standpunkts beschränkt.

II. BESCHREIBUNG DES DERZEITIGEN MECHANISMUS

I. Voraussetzungen für die Einleitung der verstärkten Zusammenarbeit: letztes Mittel und Mindestbeteiligung

a) Die **Bedingung des "letzten Mittels"**, die im Vertrag von Nizza umformuliert wurde, lässt unterschiedliche Auslegungen zu.

Im Amsterdamer Vertrag war vorgesehen, dass eine verstärkte Zusammenarbeit nur begründet werden kann, *"wenn die Ziele der genannten Verträge mit den darin festgelegten einschlägigen Verfahren nicht erreicht werden konnten"*. Im Vertrag von Nizza ist nun Folgendes vorgesehen: *"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 mit den einschlägigen Bestimmungen der Verträge nicht in einem vertretbaren Zeitraum verwirklicht werden können."* (Artikel 43 a EUV).

Es stellt sich die Frage, zu welchem Zeitpunkt und unter welchen Voraussetzungen der Rat feststellen kann, dass eine Pattsituation eingetreten ist. Die Formulierung im Amsterdamer Vertrag könnte den Schluss zulassen, dass die Verfahren zum Abschluss, d.h. gegebenenfalls bis zur Abstimmung gebracht werden müssen, bevor die Voraussetzung des "letzten Mittels" erfüllt ist. Die Formulierung im Vertrag von Nizza ist flexibler, dafür aber auch insofern recht unklar, als es dem Rat obliegt, eine Pattsituation festzustellen, ohne notwendigerweise eine Abstimmung oder auch nur die tatsächliche Einleitung der üblichen Verfahren abzuwarten.

Die Bedingung des "letzten Mittels" könnte ferner für die Festlegung des Gegenstands einer verstärkten Zusammenarbeit ausschlaggebend sein. Zumindest in der Fassung des Amsterdamer Vertrags könnte diese Bedingung so ausgelegt werden, dass eine verstärkte Zusammenarbeit nur für einen Rechtsakt oder eine in diesem geregelte Frage zugelassen werden kann, wenn zuvor eine alle fünfzehn Mitgliedstaaten einbeziehende Beschlussfassung gescheitert ist. Der Vertrag von Nizza scheint diesbezüglich mehr Auslegungsspielraum zu lassen, da die mit einer verstärkten Zusammenarbeit zu erreichenden Ziele in den Vordergrund gestellt werden, die nach Feststellung des Rates mit allen fünfzehn Mitgliedstaaten nicht in einem vertretbaren Zeitraum erreicht werden können (ohne dass die einschlägigen Verfahren notwendigerweise eingeleitet worden sind). Diese Ziele, die unter Umständen über die eines einzigen Rechtsaktes hinausgehen, sind es also, die den Aktionsrahmen für die verstärkte Zusammenarbeit bestimmen können.

In jedem Fall muss die Bestimmung des Vertrags von Nizza klarer gefasst werden, insbesondere hinsichtlich der Modalitäten, nach denen der Rat festzustellen hat, ob die Bedingung wirklich erfüllt ist.

b) Eine weitere Voraussetzung für die Aufnahme einer verstärkten Zusammenarbeit besteht darin, dass eine Mindestzahl Mitgliedstaaten daran teilnimmt. Im Amsterdamer Vertrag wurde die **Mindestbeteiligung** auf die Hälfte der Mitgliedstaaten festgelegt, um zum einen die Bildung mehrerer Untergruppen in ein und demselben Bereich zu vermeiden, zum anderen aber auch, um die Inanspruchnahme der gemeinsamen Organe zu rechtfertigen. Im Vertrag von Nizza ist eine Mindestbeteiligung von acht Staaten vorgesehen, was der Hälfte der derzeitigen Mitgliedstaaten entspricht. Dabei wurde vermutlich davon ausgegangen, dass eine verstärkte Zusammenarbeit für die künftigen Mitgliedstaaten weniger relevant ist, da diese bereits den gesamten gemeinschaftlichen Besitzstand zu übernehmen haben.

Um einer Aufsplitterung vorzubeugen, wurde in den Vertrag von Nizza darüber hinaus eine neue Bestimmung aufgenommen, der zufolge die Maßnahmen der verstärkten Zusammenarbeit untereinander sowie mit den Politiken der Union insgesamt im Einklang stehen müssen ¹.

¹ Artikel 45 EUV.

II. Verfahren zur Genehmigung der verstärkten Zusammenarbeit und spätere Beteiligung weiterer Mitgliedstaaten

a) Der Rat **genehmigt** Maßnahmen der verstärkten Zusammenarbeit mit qualifizierter Mehrheit. Im Vertrag von Nizza ist die Möglichkeit, "aus wichtigen Gründen der nationalen Politik" vom Vetorecht Gebrauch zu machen, außer im Bereich der zweiten Säule nicht mehr vorgesehen. Der Rat beschließt auf Vorschlag der Kommission, dem ein entsprechender Antrag der interessierten Mitgliedstaaten vorausgeht. Lehnt die Kommission es ab, den Antrag der Mitgliedstaaten weiterzuleiten, so muss sie dies begründen. Im Bereich der dritten Säule können acht Mitgliedstaaten ihren Antrag nach Ablehnung durch die Kommission dem Rat unmittelbar vorlegen. Im Bereich der zweiten Säule legen die Mitgliedstaaten dem Rat ihren Antrag selbst vor. Je nachdem, um welchen Bereich es sich handelt, wird das Europäische Parlament unterrichtet, um Stellungnahme ersucht, oder es muss der Genehmigung zustimmen.

b) Ein Mitgliedstaat, der beabsichtigt, sich der verstärkten Zusammenarbeit zu einem späteren Zeitpunkt **anzuschließen**, muss dies dem Rat und der Kommission mitteilen. Im Bereich der ersten Säule beschließt die Kommission über die Beteiligung eines weiteren Mitgliedstaats, während ein Antrag im Bereich der dritten Säule nach einem Beschluss des Rates im engeren Rahmen (der verstärkten Zusammenarbeit) als genehmigt gilt, es sei denn, der Rat stellt seinen Beschluss aus Gründen, die er anführen muss, zurück. In diesem Punkt wurden die Bestimmungen des Amsterdamer Vertrags durch den Vertrag von Nizza nicht geändert: In dem neuen Genehmigungsverfahren sind die Rolle der Kommission (im Bereich der dritten Säule) und die des Europäischen Parlaments (im Bereich der ersten Säule) unverändert geblieben. Was eine spätere Beteiligung im Bereich der zweiten Säule betrifft, so kann der Rat in vollständiger Zusammensetzung seine Entscheidung zurückstellen.

III. Grundsatz der Öffnung

Im Vertrag von Nizza wird der Grundsatz stärker hervorgehoben, dass eine verstärkte Zusammenarbeit allen Mitgliedstaaten offen steht, und zwar sowohl bei der Begründung dieser Zusammenarbeit als auch zu einem späteren Zeitpunkt (Artikel 43 b EUV). Daher kann die Beteiligung an einer verstärkten Zusammenarbeit nicht an bestimmte Voraussetzungen geknüpft werden. Die Entscheidung, sich einer verstärkten Zusammenarbeit anzuschließen oder nicht, liegt im alleinigen Ermessen der Mitgliedstaaten. Folglich kann bei der Genehmigung kein Mitgliedstaat von vornherein ausgeschlossen werden. Ferner ist vorgesehen, dass die Kommission und die an der verstärkten Zusammenarbeit beteiligten Mitgliedstaaten dafür Sorge tragen, dass eine möglichst große Zahl von Mitgliedstaaten zur Beteiligung angeregt wird.

Was eine spätere Beteiligung weiterer Mitgliedstaaten anbelangt, so scheint jedoch der Grundsatz der Öffnung dadurch relativiert zu werden, dass diese nicht automatisch erfolgen kann, sondern einer Beschlussfassung unterliegt. Ferner ist die spätere Beteiligung an einer verstärkten Zusammenarbeit an die Bedingung geknüpft, dass die betreffenden Mitgliedstaaten "dem Grundbeschluss und den in jenem Rahmen gefassten Beschlüssen nachkommen". Darüber hinaus können bei der Entscheidung über die spätere Beteiligung eines Mitgliedstaats für notwendig erachtete "spezifische Regelungen" getroffen werden ¹.

Der eigentliche Sinn dieser Bestimmungen bleibt unklar, dürfte aber wohl darin liegen, dass eine spätere Beteiligung nach dem derzeitigen System bestimmten Bedingungen unterworfen werden kann. Denkbar ist auch, dass die mit einer verstärkten Zusammenarbeit verfolgte Zielsetzung als solche bestimmte Bedingungen schafft bzw. auf bestimmten objektiven Kriterien beruht.

IV. Funktionsweise der verstärkten Zusammenarbeit: Zuständigkeiten und institutioneller Rahmen

Für eine verstärkte Zusammenarbeit gelten dieselben institutionellen Bestimmungen und dieselben Rechtsgrundlagen wie für die Gemeinschaft bzw. die Union in ihrer Gesamtheit. Das heißt, die in den Verträgen vorgesehenen Zuständigkeiten, Aktionsmöglichkeiten und Beschlussfassungsverfahren gelten grundsätzlich auch für die Mitgliedstaaten im Rahmen einer verstärkten Zusammenarbeit.

a) Was die **Zuständigkeiten** betrifft, so ist demnach ausgeschlossen, dass im Zuge einer verstärkten Zusammenarbeit Rechtsakte angenommen oder Maßnahmen durchgeführt werden, die im Rahmen der geltenden Verträge nicht von allen Mitgliedstaaten mitgetragen werden könnten. An der Übertragung der Zuständigkeiten ändert sich nichts, nur bei der Wahrnehmung derselben wird differenziert.

Der Vertrag setzt den Möglichkeiten der Wahrnehmung von Zuständigkeiten im Rahmen einer verstärkten Zusammenarbeit Grenzen. So darf es sich nicht um eine ausschließliche Zuständigkeit handeln. Der Binnenmarkt und der wirtschaftliche und soziale Zusammenhalt dürfen nicht beeinträchtigt werden. Es darf nicht zu einer Behinderung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten und zu einer Verzerrung der Wettbewerbsbedingungen kommen. Generell muss eine verstärkte Zusammenarbeit den gemeinschaftlichen Besitzstand wahren und die Ziele der Union sowie ihren Integrationsprozess fördern ².

¹ Siehe Artikel 11 a EGV und Artikel 27 e und 40 b EUV.

² Siehe Artikel 43 EUV.

b) Der **institutionelle Rahmen** für eine verstärkte Zusammenarbeit entspricht dem, der in den Verträgen für die gesamte Union abgesteckt wurde. Auch die Beschlussfassungsverfahren basieren auf denselben Rechtsgrundlagen, die für Aktionen der Union insgesamt gelten.

Zusammensetzung und Arbeitsweise der Kommission, des Gerichtshofs und des Parlaments bleiben folglich auch im Rahmen einer verstärkten Zusammenarbeit unverändert. Lediglich innerhalb des Rates weicht das Verfahren ab: An den Abstimmungen nehmen nur die Mitgliedstaaten teil, die sich der verstärkten Zusammenarbeit angeschlossen haben, während die übrigen Mitgliedstaaten an den Beratungen des Rates teilnehmen können. Demnach sind nur die an der verstärkten Zusammenarbeit beteiligten Staaten an die daraus resultierenden Rechtsakte gebunden und tragen die Kosten (mit Ausnahme der Verwaltungskosten) ihrer Aktion.

Nach dem Vertrag von Nizza sind die im Rahmen einer verstärkten Zusammenarbeit angenommenen Rechtsakte und Beschlüsse "nicht Bestandteile des Besitzstands der Union". Diese Feststellung wirft Fragen nach dem Wesen der verstärkten Zusammenarbeit auf. Im Wesentlichen wird mit dieser Bestimmung jedoch offenbar das Anliegen verfolgt, im Hinblick auf die Erweiterung die Ergebnisse einer verstärkten Zusammenarbeit von dem Besitzstand auszuschließen, den die neuen Mitgliedstaaten übernehmen müssen. Zum Vergleich sei im Übrigen darauf hingewiesen, dass im Amsterdamer Vertrag vorgesehen war, dass der in den Rahmen der Union einbezogene Schengen-Besitzstand als ein Besitzstand gilt, der von allen Staaten, die Beitrittskandidaten sind, vollständig zu übernehmen ist ¹.

Die Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit wird von im engeren Kreis der verstärkten Zusammenarbeit zusammentretenden Rat angepasst, indem für die Mindeststimmenzahl das gleiche Verhältnis der gewogenen Stimmen gilt, wie es für die fünfzehn Mitgliedstaaten festgelegt wurde, also etwa 71 % der Stimmen ². Diese Mindeststimmenzahl muss der Mehrheit der Mitgliedstaaten – oder aber zwei Dritteln der Mitgliedstaaten, falls der Vorschlag nicht von der Kommission stammt – entsprechen (entsprechend der für die fünfzehn Mitgliedstaaten vorgesehenen Regelung, vgl. Artikel 205 EGV). Die Stimmengewichtung bedarf hingegen keiner besonderen Anpassung.

¹ Artikel 8 des Protokolls zur Einbeziehung des Schengen-Besitzstands in den Rahmen der Europäischen Union.

² Mit der Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit durch den im "engeren" Kreis im Rahmen der WWU zusammentretenden Rat zu vergleichen: Die Mindeststimmenzahl wird auf zwei Drittel der nach der üblichen Formel gewogenen Stimmen festgelegt (Artikel 122 Absatz 5).

V. Sonderfall GASP

Mit dem Vertrag von Nizza wurde der Mechanismus der verstärkten Zusammenarbeit auf die zweite Säule ausgeweitet (Titel V EUV). Sie kann allerdings nur zur Durchführung einer Gemeinsamen Aktion oder zur Umsetzung eines Gemeinsamen Standpunkts eingesetzt werden, die bzw. der vorab im Rahmen der fünfzehn Mitgliedstaaten angenommen wurde.

Ganz allgemein sieht der Vertrag von Nizza vor, dass eine verstärkte Zusammenarbeit in diesem Bereich zum Ziel hat, "die Werte der gesamten Union zu wahren und ihren Interessen zu dienen" und dass sie die Grundsätze, Ziele und allgemeinen Leitlinien der GASP sowie die im Rahmen dieser Politik bereits gefassten Beschlüsse beachten muss. Offenbar würde die Gruppe der im Rahmen der verstärkten Zusammenarbeit vereinigten Mitgliedstaaten somit im Namen der gesamten Union handeln, wodurch eine Beeinträchtigung ihrer einheitlichen Vertretung auf internationaler Ebene vermieden wird. Dieser Gedankengang wird durch die Tatsache verstärkt, dass das Vetorecht zum Zeitpunkt der Ermächtigung zu einer solchen verstärkten Zusammenarbeit fortbesteht ¹. Ansonsten gelten die allgemeinen Finanzierungsregeln, so dass die Ausgaben mit Ausnahme der Verwaltungskosten ausschließlich von den beteiligten Mitgliedstaaten finanziert werden. (Artikel 44 a EUV).

Andererseits kann eine verstärkte Zusammenarbeit nicht "Fragen mit militärischen oder verteidigungspolitischen Bezügen" betreffen ². Ihr potenzieller Anwendungsbereich ist somit erheblich eingeschränkt und schließt beispielsweise die Durchführung der so genannten *Petersberg*-Aufgaben aus.

VI. Denkansätze

Offenbar war der Mechanismus der verstärkten Zusammenarbeit ursprünglich als Ersatz für Mehrheitsbeschlüsse gedacht. Zum einen könnte die Voraussetzung, dass die Zusammenarbeit nur als letztes Mittel herangezogen werden darf, bedeuten, dass die verstärkte Zusammenarbeit nur für die Annahme punktueller Maßnahmen aufgenommen werden kann. Zum anderen betrifft die einzige Änderung institutioneller Art bei einer verstärkten Zusammenarbeit die Zusammensetzung des Rates, der sich in stimmungsrechtlicher Hinsicht auf die Vertreter der beteiligten Mitgliedstaaten beschränken wird.

¹ Im Rahmen der verstärkten Zusammenarbeit wären hingegen stets Mehrheitsentscheidungen erforderlich, da es sich immer um die Umsetzung einer vorher festgelegten Regel handeln wird.

² Artikel 27 b EUV.

Es wurde von einigen Mitgliedern die Auffassung vertreten, dass ein Mechanismus dieser Art im Vergleich zu anderen möglichen Techniken, mit denen die Klippen der Einstimmigkeit umschifft werden können (positive Stimmenthaltung, konstruktive Stimmenthaltung, Verschiebung einer mehrheitlichen Beschlussfassung unter Berufung auf "wichtige Gründe der nationalen Politik" mit Befassung des Europäischen Rates, überqualifizierte Mehrheit, Opt-out usw. ...) zu komplex sei. Bestimmte Merkmale des Mechanismus gestatten es hingegen nicht, der Notwendigkeit einer gegebenenfalls auf objektiven Kriterien fußenden "strukturellen" Differenzierung nach Politikbereichen etwa wie bei der einheitlichen Währung oder dem Schengen-System zu entsprechen.

Grundsätzlicher könnte man sich die Frage stellen, ob ein solch abstrakter und allgemeiner Mechanismus zweckmäßig ist, da die Notwendigkeit einer "strukturellen" Differenzierung in den im Vertrag selbst bereits festgelegten und gestalteten Flexibilitätsregelungen – wie für die einheitliche Währung und das Schengen-System und künftig auch im Verteidigungsbereich (vgl. Entwurf des Artikels 30 der Verfassung) – schon weitgehend berücksichtigt wird.

Allerdings sollten die Gründe beachtet werden, auf die die Verfasser des Vertrags von Amsterdam bzw. von Nizza sich stützten, d.h. die Schaffung eines Mechanismus, der sich insbesondere angesichts der zunehmenden Vielfalt der Mitgliedstaaten der Union sowie ihrer besonderen Interessen und Bedürfnisse langfristig als zweckmäßig erweisen könnte. Die verstärkte Zusammenarbeit ist als Instrument für eine schrittweise Integration, das allen Mitgliedstaaten jederzeit offen steht, gedacht.

Mit diesem Instrument soll eine Gruppe von Mitgliedstaaten in die Lage versetzt und ermutigt werden, nicht außerhalb, sondern innerhalb der Union zusammenzuarbeiten. Die Mitgliedstaaten, die sich an einer verstärkten Zusammenarbeit beteiligen, können somit auf eine bestehende Infrastruktur zurückgreifen; ihre Bürger genießen die parlamentarischen und den Rechtsweg betreffenden Garantien der EU, und den Nichtteilnehmern wird gewährleistet, dass ihre Interessen und die der Union insgesamt gewahrt werden.

Wenn sich ein solcher Mechanismus zum Anderen für die Annahme punktueller Maßnahmen oder umgekehrt für die Behandlung der großen Politikbereiche als wenig geeignet erweist, könnte der Mechanismus der verstärkten Zusammenarbeit hingegen dienlich sein, um einen zwischengelagerten Aktionsbereich, d.h. bestimmte Aspekte einer Politik, abzudecken, oder bestimmte, im Vertrag bereits festgelegte Flexibilitätsregelungen auszuweiten.

III. TABELLE: DIE ARTIKELENTWÜRFE, DIE DIE VERSTÄRKTE ZUSAMMENARBEIT BETREFFEN, IM VERGLEICH ZU DEN GELTENDEN VERTRÄGEN

	Neue Artikel	Artikel, in die Bestimmungen der geltenden Verträge teilweise oder mit beträchtlichen Änderungen übernommen wurden	Artikel, die leicht abgewandelt oder unverändert aus den geltenden Verträgen übernommen wurden
<u>Artikel 32b</u> (Teil I der Verfassung): Verstärkte Zusammenarbeit		✓	
<u>Artikel I</u> : (Teil II der Verfassung): Besondere Formen der Zusammenarbeit in der GASP	✓		
<u>Artikel J</u> : (Teil II der Verfassung): Allgemeine Bedingungen			✓
<u>Artikel K</u> : (Teil II der Verfassung): Beziehungen zu den nicht beteiligten Mitgliedstaaten			✓
<u>Artikel L</u> : (Teil II der Verfassung): Grundsatz der Öffnung		✓	
<u>Artikel M</u> : (Teil II der Verfassung): Ermächtigungsverfahren		✓	
<u>Artikel N</u> : (Teil II der Verfassung): Verfahren für die spätere Beteiligung anderer Mitgliedstaaten		✓	
<u>Artikel O</u> : (Teil II der Verfassung): Finanzierung			✓
<u>Artikel P</u> : (Teil II der Verfassung): Grundsatz der Kohärenz			✓

IV. ENTWURF DER ARTIKEL: VERSTÄRKTE ZUSAMMENARBEIT

TEIL I DER VERFASSUNG

Artikel 32b (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 in den Artikeln I bis P der Verfassung 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 Ziele der Union zu fördern, ihre Interessen zu schützen und ihren Integrationsprozess zu stärken. Sie steht gemäß Artikel L der Verfassung bei ihrer Begründung und anschließend jederzeit allen Mitgliedstaaten offen.

(2) Die Ermächtigung zur Einleitung einer verstärkten Zusammenarbeit wird vom Rat als letztes Mittel gewährt, wenn dieser festgestellt hat, dass die mit ihr 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 Rat beschließt nach dem Verfahren des Artikels M der Verfassung.

(3) Nur die Vertreter der an der verstärkten Zusammenarbeit beteiligten Mitgliedstaaten nehmen an der Annahme der Rechtsakte im Rat teil. An den Beratungen des Rates dürfen jedoch alle Mitgliedstaaten teilnehmen.

Ein Beschluss gilt als einstimmig angenommen, wenn ihm alle an der verstärkten Zusammenarbeit beteiligten Mitgliedstaaten zustimmen. Als qualifizierte Mehrheit gilt die Mehrheit der Stimmen der beteiligten Mitgliedstaaten, sofern diese mindestens drei Fünftel der Bevölkerung dieser Staaten repräsentiert.

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

TEIL II DER VERFASSUNG – ABSCHNITT D

Artikel I (Besondere Formen der Zusammenarbeit in der GASP)

Artikel 32 b des Teils I und die Artikel J bis P des Teils II gelten nicht für die in Artikel 30 des Teils I vorgesehenen Formen der Zusammenarbeit im Verteidigungsbereich, die speziell durch die Artikel 18 bis 21 des Titels I B des Teils II geregelt werden.

Artikel J (Allgemeine Bedingungen)

Eine beabsichtigte verstärkte Zusammenarbeit beachtet die Verfassung und den Besitzstand der Union.

Sie darf weder den Binnenmarkt noch den wirtschaftlichen und sozialen 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 K (Beziehungen zu den nicht beteiligten Mitgliedstaaten)

Eine beabsichtigte verstärkte Zusammenarbeit beachtet 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 L (Grundsatz der Öffnung)

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

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 Minister für auswärtige Angelegenheiten unterrichten alle Ratsmitglieder und das Europäische Parlament regelmäßig über die Entwicklung einer verstärkten Zusammenarbeit.

Artikel M (Ermächtigungsverfahren)

(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 Rat 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 Rat mit qualifizierter Mehrheit auf Vorschlag der Kommission und nach Zustimmung des Europäischen Parlaments gefassten Beschluss erteilt.

(2) Im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik wird der Antrag der Mitgliedstaaten, die untereinander eine verstärkte Zusammenarbeit begründen möchten, an den Rat gerichtet. Der Antrag wird dem Minister für auswärtige Angelegenheiten, 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 vom Rat mit qualifizierter Mehrheit gefassten Beschluss erteilt.

Artikel N (Verfahren für die spätere Beteiligung anderer Mitgliedstaaten)

(1) Jeder Mitgliedstaat, der sich einer verstärkten Zusammenarbeit anschließen will, teilt dem Rat, der Kommission sowie gegebenenfalls dem Minister für auswärtige Angelegenheiten 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 sie erlässt die für notwendig erachteten Übergangsbestimmungen 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 Maßnahmen zur Erfüllung dieser Voraussetzungen getroffen werden müssen, und legt eine Frist für die erneute Prüfung des Antrags auf Beteiligung fest. Bei der erneuten Prüfung des Antrags fasst die Kommission ihren Beschluss nach Unterabsatz 2. Ist die Kommission der Auffassung, dass etwaige Beteiligungsvoraussetzungen immer noch nicht erfüllt sind, so kann der betreffende Mitgliedstaat mit dieser Frage den Rat befassen, der mit qualifizierter Mehrheit gemäß Artikel 32 b Absatz 3 der Verfassung einen Beschluss fasst. Der Rat kann außerdem auf Vorschlag der Kommission die genannten Übergangsbestimmungen festlegen.

(2) Im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik bestätigt der Rat die Teilnahme des betreffenden Mitgliedstaats nach Anhörung des Ministers für auswärtige Angelegenheiten. Er stellt gegebenenfalls fest, dass etwaige Beteiligungsvoraussetzungen erfüllt sind. Der Rat kann auf Vorschlag des Ministers für auswärtige Angelegenheiten ferner Übergangsbestimmungen festlegen. Ist der Rat jedoch der Auffassung, dass etwaige Beteiligungsvoraussetzungen nicht erfüllt sind, gibt er an, welche Maßnahmen zur Erfüllung dieser Voraussetzungen getroffen werden müssen, und legt eine Frist für die erneute Prüfung des Antrags auf Beteiligung fest.

Für die Zwecke dieses Absatzes beschließt der Rat mit qualifizierter Mehrheit gemäß Artikel 32 b Absatz 3 der Verfassung.

Artikel O (Finanzierung)

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 mit allen seinen Mitgliedern nach Anhörung des Europäischen Parlaments einstimmig Anderes beschließt.

Artikel P (Grundsatz der Kohärenz)

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

V. ENTWURF DER ARTIKEL MIT KOMMENTAR

TEIL I DER VERFASSUNG

Artikel 32 b (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 in den Artikeln I bis P der Verfassung 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 Ziele der Union zu fördern, ihre Interessen zu schützen und ihren Integrationsprozess zu stärken. Sie steht gemäß Artikel L der Verfassung bei ihrer Begründung und anschließend jederzeit allen Mitgliedstaaten offen.

(2) Die Ermächtigung zur Einleitung einer verstärkten Zusammenarbeit wird vom Rat als letztes Mittel gewährt, wenn dieser festgestellt hat, dass die mit ihr 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 sind. Der Rat beschließt nach dem Verfahren des Artikels M der Verfassung.

(3) Nur die Vertreter der an der verstärkten Zusammenarbeit beteiligten Mitgliedstaaten nehmen an der Annahme der Rechtsakte im Rat teil. An den Beratungen des Rates dürfen jedoch alle Mitgliedstaaten teilnehmen.

Ein Beschluss gilt als einstimmig angenommen, wenn ihm alle an der verstärkten Zusammenarbeit beteiligten Mitgliedstaaten zustimmen. Als qualifizierte Mehrheit gilt die Mehrheit der Stimmen der beteiligten Mitgliedstaaten, sofern diese mindestens drei Fünftel der Bevölkerung dieser Staaten repräsentiert.

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

Kommentar

Artikel 32 b Absatz 1 Unterabsatz 1

In diesem Absatz wird der Grundsatz dargelegt, dass eine verstärkte Zusammenarbeit sowohl hinsichtlich der Zuständigkeiten als auch hinsichtlich der Wahrnehmung der Zuständigkeiten (Rechtssetzungsverfahren und Rechtsakte) im Rahmen der Rechtsgrundlagen der Verträge erfolgt. Dieser Grundsatz findet sich in den derzeitigen Verträgen an verschiedenen Stellen in unterschiedlichen Formulierungen.¹

¹ Artikel 43 und 44 (erster Satz) EUV, Artikel 11 Absatz 3 EGV, Artikel 27a Absatz 2 und 40

In diesem Absatz wird außerdem sofort auf die Bestimmungen des zweiten Teils über die Grenzen und Modalitäten des Mechanismus der verstärkten Zusammenarbeit hingewiesen, insbesondere die Nichtanwendung des Mechanismus auf besondere Formen der Zusammenarbeit im Verteidigungsbereich und weitere allgemeine Bedingungen, die insbesondere dazu dienen sollen, dass der Besitzstand der Union gewahrt wird.

Artikel 32 b Absatz 1 Unterabsatz 2: *Auszug aus den in Artikel 43 Buchstabe a EUV genannten Voraussetzungen und Bekräftigung des im zweiten Teil näher ausgeführten Grundsatzes der Offenheit (Artikel 43 b EUV).*

Artikel 32 b Absatz 2: *Grundsatz der Ermächtigung durch den Rat und Voraussetzungen für diese Ermächtigung: Feststellung, dass es sich um das letzte Mittel handelt (Artikel 43 a EUV) und Mindestzahl beteiligter Mitgliedstaaten (Artikel 43 Buchstabe g EUV).*

In diesem Absatz wird der Grundsatz festgelegt, dass es zur Aufnahme einer verstärkten Zusammenarbeit der Ermächtigung durch den Rat bedarf, und es wird hinsichtlich der Einzelheiten des Verfahrens auf Artikel M der Verfassung verwiesen. Ferner wird die Ermächtigung von zwei Voraussetzungen abhängig gemacht, nämlich davon, dass es sich um das letzte Mittel handelt, und dass eine Mindestzahl von Mitgliedstaaten beteiligt ist.

*Bei der **Voraussetzung, dass es sich um das letzte Mittel handeln muss**, wird in der durch den Vertrag von Nizza geänderten Formulierung nicht angegeben, auf welche Art und Weise der Rat feststellt, dass diese Voraussetzung gegeben ist, und die Voraussetzung scheint sich in gewissem Maße mit der Voraussetzung der Ermächtigung durch den Rat zu überschneiden. Nach der vorgeschlagenen Formulierung stellt der Rat durch den Beschluss über die Ermächtigung förmlich fest, dass die Voraussetzung des letzten Mittels gegeben ist. Ferner wird durch die Streichung der Formulierung "unter Anwendung der einschlägigen Bestimmungen der Verträge" präziser dargelegt, dass die Voraussetzung des letzten Mittels nicht zwangsläufig bedeutet, dass ein vorangegangenes Verfahren gescheitert sei oder überhaupt ein Verfahren eingeleitet worden sein muss. Jedenfalls sollte der Anwendungsbereich einer verstärkten Zusammenarbeit nicht von vorangegangenen Verfahren präjudiziert werden, sondern im Rahmen des Ermächtigungsverfahrens breiter festgelegt werden können, indem beispielsweise auf mehrere durch die geplante Zusammenarbeit berührte Rechtsgrundlagen verwiesen wird.*

*Was die **Voraussetzung der Beteiligung einer Mindestzahl von Mitgliedstaaten** anbelangt, so stellt sich die Frage, ob nicht besser ein Anteil der Mitgliedstaaten anstatt einer festgelegten Zahl angegeben werden sollte, da diese in einer Union, deren Mitgliederzahl nicht ein für alle Male feststeht, wenig sinnvoll ist. In Anlehnung an den Vertrag von Nizza könnte dieser Anteil ein Drittel der Mitgliedstaaten betragen.*

Artikel 32 b Absatz 3: Auszug aus Artikel 44 Absatz 1

Das Hauptmerkmal einer verstärkten Zusammenarbeit in institutioneller Hinsicht liegt darin, dass die nicht beteiligten Mitgliedstaaten vom Stimmrecht im Rat ausgeschlossen werden. Nach dem Entwurf des Artikels ist jedoch wie im derzeitigen Vertrag die Möglichkeit der Beteiligung an den Beratungen des Rates vorgesehen.

Die Anwendung der Rechtsgrundlagen der Verfassung auf die verstärkte Zusammenarbeit bewirkt andererseits die Übertragung der darin vorgesehenen Abstimmungsregeln, d.h. Einstimmigkeit oder qualifizierte Mehrheit, auf die Funktionsweise der verstärkten Zusammenarbeit. Es sollte daher an dieser Stelle wie in Artikel 44 des derzeitigen EUV definiert werden, was die Begriffe "Einstimmigkeit" und "qualifizierte Mehrheit" bedeuten, wenn der Rat im Rahmen einer verstärkten Zusammenarbeit handelt, wobei die Neuformulierung des Begriffs "qualifizierte Mehrheit" durch den Konvent zu berücksichtigen ist.

Artikel 32 b Absatz 4: Auszug aus Artikel 44 Absatz 2

An die im Rahmen einer verstärkten Zusammenarbeit angenommenen Rechtsakte sind nur die beteiligten Mitgliedstaaten gebunden. Sie binden somit nicht die übrigen Mitgliedstaaten, selbstverständlich mit Ausnahme des Falls, dass diese sich später beteiligen, was sich auch aus Artikel L Absatz 1 ergibt ("sofern sie ... den in diesem Rahmen bereits angenommenen Rechtsakten nachkommen"; s. unten). Die in Artikel 44 Absatz 2 EUV enthaltenen zusätzlichen Präzisierungen erscheinen nicht erforderlich.

Zu guter Letzt wird vorgeschlagen, folgenden Satz zu streichen: "Solche Rechtsakte sind nicht Bestandteile des Besitzstands der Union". Diese Bestimmung birgt das Problem einer zu allgemeinen Tragweite mit sich, wenn sie verhindern soll, dass der (noch nicht existierende) Besitzstand einer verstärkten Zusammenarbeit den künftigen Mitgliedstaaten auferlegt wird (d.h. nach der bevorstehenden Erweiterung der Union um zehn neue Mitgliedstaaten, für die sich diese Frage nicht mehr stellt). Die vorgeschlagene Formulierung lehnt sich an Artikel 8 des Protokolls zur Einbeziehung des Schengen-Besitzstands in den Rahmen der Europäischen Union an.

TEIL II DER VERFASSUNG - ABSCHNITT D

Artikel I (Besondere Formen der Zusammenarbeit in der GASP)

Artikel 32 b des Teils I und die Artikel J bis P des Teils II gelten nicht für die in Artikel 30 des Teils I vorgesehenen Formen der Zusammenarbeit im Verteidigungsbereich, die speziell durch die Artikel 18 bis 21 des Titels I B des Teils II geregelt werden.

Kommentar

Artikel I: Neuer Artikel

Dieser Artikel besagt, dass die verschiedenen Formen der Zusammenarbeit einer Gruppe von Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der Verteidigung durch spezielle Bestimmungen der Verfassung geregelt werden, so dass die Bestimmungen über die verstärkte Zusammenarbeit hier nicht gelten.

Für den Bereich der GASP wurde Artikel 27 b EUV, in dem die verstärkte Zusammenarbeit auf die Durchführung einer gemeinsamen Aktion oder die Umsetzung eines gemeinsamen Standpunkts der Union beschränkt wird, nicht übernommen. Der allgemeine Mechanismus der verstärkten Zusammenarbeit scheint nicht notwendig, um die Umsetzung einer gemeinsamen Aktion einer Gruppe von Mitgliedstaaten zu übertragen, die dann sozusagen im Namen der Union handeln würde. Dieser Ansatz wurde im Übrigen auch in Bezug auf die Durchführung einer Mission durch eine Gruppe von Staaten im Verteidigungsbereich gewählt (siehe Entwurf von Artikel 30 Absatz 5 der Verfassung).

Artikel J (Allgemeine Bedingungen)

Eine beabsichtigte verstärkte Zusammenarbeit beachtet die Verfassung und den Besitzstand der Union.

Sie darf weder den Binnenmarkt noch den wirtschaftlichen und sozialen 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.

Kommentar

Artikel J: (Auszug aus Artikel 43 Buchstaben b, c, e und f EUV)

Artikel K (Beziehungen zu den nicht beteiligten Mitgliedstaaten)

Eine beabsichtigte verstärkte Zusammenarbeit beachtet 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.

Kommentar

Artikel K: (Übernahme von Artikel 43 Buchstabe h und 44 Absatz 2 letzter Satz EUV)

Diese beiden Bestimmungen wurden in einem Artikel zusammengefasst, da sie die gegenseitigen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten betreffen, die an einer verstärkten Zusammenarbeit beteiligt bzw. nicht beteiligt sind.

Artikel L (Grundsatz der Öffnung)

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

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 Minister für auswärtige Angelegenheiten unterrichten alle Ratsmitglieder und das Europäische Parlament regelmäßig über die Entwicklung einer verstärkten Zusammenarbeit.

Kommentar

Artikel L Absatz 1: (Auszug aus Artikel 43 b EUV)

In diesem Artikel wird der Grundsatz der Offenheit nach Artikel 32 b Absatz 1 näher dargelegt. Nach diesem Grundsatz steht es den Mitgliedstaaten frei, sich an einer verstärkten Zusammenarbeit zu beteiligen oder dies zu unterlassen; dies gilt sowohl für ihre Begründung als auch für die Zeit danach. Der Vorschlag der Kommission (oder, im Rahmen der GASP, einer Gruppe von Mitgliedstaaten) und der Ermächtigungsbeschluss des Rates können daher grundsätzlich beteiligungswillige Mitgliedstaaten nicht ausschließen und beteiligungsunwillige Mitgliedstaaten nicht zur Beteiligung zwingen.

Es sei jedoch darauf hingewiesen, dass die spätere Beteiligung weiterer Mitgliedstaaten nicht automatisch erfolgt, da sie Gegenstand eines Beschlussfassungsverfahrens ist. Insbesondere lässt der Umstand, dass die spätere Beteiligung von der Achtung des ursprünglichen Beschlusses und der in diesem Rahmen bereits angenommenen Rechtsakte abhängig gemacht wird oder dass auch eventuelle "spezifische Regelungen" angenommen werden können¹, darauf schließen, dass auch bereits bei der derzeitigen Regelung die spätere Beteiligung bestimmten Bedingungen unterworfen sein kann.

Es wird vorgeschlagen, ausdrücklich vorzusehen, dass die Beteiligung an einer verstärkten Zusammenarbeit in bestimmten Fällen von objektiven Voraussetzungen abhängig gemacht werden kann, die im Laufe des Ermächtigungsverfahrens festgelegt werden. Daher wird vorgeschlagen, dass in diesen Fällen die Voraussetzungen nicht erst für die spätere, sondern auch für die anfängliche Beteiligung gelten sollen.

Mit diesem Ansatz soll die Anzahl der Fälle erhöht werden, in denen der Mechanismus der verstärkten Zusammenarbeit von Nutzen ist, da er nicht mehr in allen Fällen nur auf bloßem Willen beruhen und somit nicht mehr in erster Linie als Ersatzlösung bei fehlender Einstimmigkeit angesehen würde. Der Mechanismus der verstärkten Zusammenarbeit könnte nämlich auch auf objektiven Unterschieden beruhen oder sogar objektive Teilnahmekriterien für einzelne Mitgliedstaaten berücksichtigen, wie bei der Annahme des Euro, der Beteiligung am Schengen-System oder sogar bei einigen verteidigungspolitischen Aspekten (siehe den Entwurf von Artikel 30 der Verfassung).

Mit dem Verweis auf eventuelle objektive Kriterien für eine Beteiligung soll andererseits der Ermessensspielraum der Kommission bzw. des Rates bei an sie gerichteten Anträgen von Mitgliedstaaten auf Beteiligung an einer verstärkten Zusammenarbeit nach ihrer Begründung eingeschränkt werden: die Beteiligungsvoraussetzungen wären nämlich für die Mitgliedstaaten, die sich von Anfang an an der verstärkten Zusammenarbeit beteiligen, dieselben wie für die Mitgliedstaaten, die sich ihr später anschließen.

¹ Siehe Artikel 11 a EGV sowie Artikel 27 e und 40 b EUV.

Artikel L Absatz 2: (Auszug aus Artikel 27 d)

Es dürfte von Nutzen sein, die ursprünglich im Rahmen der GASP vorgesehene Unterrichtung aller Mitgliedstaaten und des Europäischen Parlaments auf die übrigen Bereiche auszuweiten. Sie stellt insbesondere für die nicht beteiligten Mitgliedstaaten eine Garantie dar, unabhängig davon, welche Modalitäten im Ermächtigungsbeschluss für eine Teilnahme an den Arbeiten und Beratungen des Rates festgelegt worden sind (s. oben Artikel 32 b Absatz 3). Was die Unterrichtung des Europäischen Parlaments anbelangt, so ist diese in den Fällen von Nutzen, in denen das Parlament nicht an der Beschlussfassung über die Durchführung einer verstärkten Zusammenarbeit wie auch hinsichtlich der späteren Beteiligung anderer Mitgliedstaaten beteiligt ist.

Artikel M (Ermächtigungsverfahren)

(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 Rat 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 Rat mit qualifizierter Mehrheit auf Vorschlag der Kommission und nach Zustimmung des Europäischen Parlaments gefassten Beschluss erteilt.

(2) Im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik wird der Antrag der Mitgliedstaaten, die untereinander eine verstärkte Zusammenarbeit begründen möchten, an den Rat gerichtet. Der Antrag wird dem Minister für auswärtige Angelegenheiten, 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 vom Rat mit qualifizierter Mehrheit gefassten Beschluss erteilt.

Kommentar

Artikel M Absatz 1: Zusammenlegung von Artikel 11 Absätze 1 und 2 EGV und Artikel 40 a EUV

Diese Absätze beschreiben das Ermächtigungsverfahren für die verstärkte Zusammenarbeit in den Bereichen, die derzeit unter den EGV und die dritte Säule fallen. Da die Säulenstruktur abgeschafft wird, kann in Betracht gezogen werden, die derzeitige Heterogenität der Ermächtigungsverfahren

(ebenso wie der Verfahren für die spätere Beteiligung anderer Staaten, siehe unten) zu verringern. Außerdem wurde von einigen die wichtige Rolle der Kommission bei der Aufnahme und Durchführung einer verstärkten Zusammenarbeit hervorgehoben, die darin besteht, auf das Interesse der Union insgesamt zu achten¹.

Es scheint daher zweckmäßig, die Besonderheit zu streichen, dass die Mitgliedstaaten, die eine verstärkte Zusammenarbeit im Bereich der justiziellen und polizeilichen Zusammenarbeit in Strafsachen aufnehmen möchten, ihren Antrag an den Rat richten können, auch wenn die Kommission ihn möglicherweise abgelehnt hat.

Aus Gründen der Vereinfachung wird ferner vorgeschlagen, die Möglichkeit der Befassung des Europäischen Rates zu streichen. Eine solche Befassung könnte in der Praxis ohnehin erfolgen, wenn die Aufnahme einer verstärkten Zusammenarbeit für einen Mitgliedstaat ein erhebliches Problem darstellt.

Ferner ist die Rolle des Europäischen Parlaments zu prüfen. Wenn eine verstärkte Zusammenarbeit sich nicht auf den Erlass eines einzelnen Rechtsakts beschränkt, sondern auf den Erlass mehrerer Rechtsakte oder gar auf die Durchführung einer Politik abstellt, können die im Rahmen der verstärkten Zusammenarbeit geplanten Beschlussfassungsverfahren vielgestaltig sein. Daher lässt sich keine Verbindung zwischen dem Mitentscheidungsverfahren bei der Durchführung einer verstärkten Zusammenarbeit und dem Verfahren der Zustimmung bei der Ermächtigung für diese Zusammenarbeit herstellen. Deshalb wird vorgeschlagen, generell das Verfahren der Zustimmung für die Aufnahme jeder verstärkten Zusammenarbeit vorzusehen, da die Schaffung eines solchen "Subsystems" die Verfassungsstruktur insgesamt betrifft. Es würde sich um eine weitere verfahrensrechtliche Garantie dafür handeln, dass die verstärkte Zusammenarbeit eine Förderung des Prozesses der Integration (gemäß Artikel 32 b Absatz 1) bewirkt.

Schließlich wird noch hinzugefügt, dass in dem Antrag der Mitgliedstaaten an die Kommission der Anwendungsbereich und die Ziele der beabsichtigten verstärkten Zusammenarbeit anzugeben sind, insbesondere damit die Einhaltung der in der Verfassung genannten Voraussetzungen und Grenzen überwacht werden kann.

¹ Siehe beispielsweise den französisch-niederländischen Beitrag in CONV 664/03.

Artikel M Absatz 2: Ermächtigungsverfahren im Rahmen der GASP (Artikel 27 c EUV)

Das Ermächtigungsverfahren für die verstärkte Zusammenarbeit im Rahmen der GASP sieht eine geringere Rolle der Kommission und des Europäischen Parlaments vor, wohingegen der Minister für auswärtige Angelegenheiten angehört wird. Auch hier wird wie für die anderen Bereiche vorgeschlagen, die Möglichkeit der Befassung des Europäischen Rates zu streichen (siehe Bezugnahme auf Artikel 23 Absatz 2 EUV).

Artikel N (Verfahren für die spätere Beteiligung anderer Mitgliedstaaten)

(1) Jeder Mitgliedstaat, der sich einer verstärkten Zusammenarbeit anschließen will, teilt dem Rat, der Kommission sowie gegebenenfalls dem Minister für auswärtige Angelegenheiten 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 sie erlässt die für notwendig erachteten Übergangsbestimmungen 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 Maßnahmen zur Erfüllung dieser Voraussetzungen getroffen werden müssen, und legt eine Frist für die erneute Prüfung des Antrags auf Beteiligung fest. Bei der erneuten Prüfung des Antrags fasst die Kommission ihren Beschluss nach Unterabsatz 2. Ist die Kommission der Auffassung, dass etwaige Beteiligungsvoraussetzungen immer noch nicht erfüllt sind, so kann der betreffende Mitgliedstaat mit dieser Frage den Rat befassen, der mit qualifizierter Mehrheit gemäß Artikel 32 b Absatz 3 der Verfassung einen Beschluss fasst. Der Rat kann außerdem auf Vorschlag der Kommission die genannten Übergangsbestimmungen festlegen.

(2) Im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik bestätigt der Rat die Teilnahme des betreffenden Mitgliedstaats nach Anhörung des Ministers für auswärtige Angelegenheiten. Er stellt gegebenenfalls fest, dass etwaige Beteiligungsvoraussetzungen erfüllt sind. Der Rat kann auf Vorschlag des Ministers für auswärtige Angelegenheiten ferner Übergangsbestimmungen festlegen. Ist der Rat jedoch der Auffassung, dass etwaige Beteiligungsvoraussetzungen nicht erfüllt sind, gibt er an, welche Maßnahmen zur Erfüllung dieser Voraussetzungen getroffen werden müssen, und legt eine Frist für die erneute Prüfung des Antrags auf Beteiligung fest.

Für die Zwecke dieses Absatzes beschließt der Rat mit qualifizierter Mehrheit gemäß Artikel 32 b Absatz 3 der Verfassung.

Kommentar

Artikel N Absatz 1: Verfahren für die spätere Beteiligung, mit Ausnahme der GASP (Zusammenlegung von Artikel 11 a EGV und Artikel 40 b EUV)

Bei der derzeitigen Regelung fasst die Kommission den Beschluss über die spätere Beteiligung anderer Mitgliedstaaten an einer verstärkten Zusammenarbeit im Gemeinschaftsrahmen, während im Rahmen der justiziellen und polizeilichen Zusammenarbeit in Strafsachen der (im "engeren" Kreis der verstärkten Zusammenarbeit zusammentretende) Rat nach einem System der impliziten Billigung beschließt (was dem Grundsatz der Offenheit gerechter wird).

Da die Säulenstruktur abgeschafft wird, ist es sicher zweckmäßig, ein einziges Verfahren für die unter den EGV fallenden Bereiche und die Bereiche der derzeitigen dritten Säule zu schaffen, ähnlich wie beim Verfahren für die ursprüngliche Ermächtigung. Daher stellt sich die Frage, wer - die Kommission oder der (im "engeren" Kreis der verstärkten Zusammenarbeit zusammentretende) Rat - über die spätere Beteiligung befinden soll.

Nach der vorgeschlagenen Lösung fällt diese Rolle der Kommission zu (wie es bereits für die unter den EGV fallenden Bereiche der Fall ist); hierfür ist derselbe Grund ausschlaggebend wie für ihre Rolle bei der Aufnahme einer verstärkten Zusammenarbeit, d.h. sie ist am Besten in der Lage, die Interessen der Union insgesamt, diejenigen der verstärkten Zusammenarbeit und diejenigen der nicht beteiligten Mitgliedstaaten abzuwägen. Es wird jedoch auch vorgesehen, dass der betroffene Mitgliedstaat nach einem zweiten ablehnenden Beschluss der Kommission seinen Antrag an den im "engeren" Kreis der verstärkten Zusammenarbeit zusammentretenden Rat selbst richten kann.

Außerdem wird gemäß dem Grundsatz der Offenheit vorgeschlagen, den Ermessensspielraum der Kommission (oder des Rates) dadurch zu begrenzen, dass ein ablehnender Beschluss über die spätere Beteiligung nur mit der Nichteinhaltung der objektiven Voraussetzungen, die gegebenenfalls im Grundbeschluss über die Ermächtigung festgelegt sind, begründet werden kann.

Was die im Rahmen einer verstärkten Zusammenarbeit bereits erlassenen Rechtsakte anbelangt, müssen die Mitgliedstaaten in der Lage sein, diese ab dem Zeitpunkt ihrer tatsächlichen Beteiligung an der verstärkten Zusammenarbeit anzuwenden. Es sollte jedoch möglich sein, dass die Kommission bzw. der Rat Übergangsbestimmungen erlässt, insbesondere im Hinblick auf eine schrittweise Anwendung dieser Rechtsakte, um die Beteiligung der Staaten, die einen entsprechenden Antrag stellen, zu erleichtern. Auf diese Weise würde konkretisiert, was unter "eventuellen spezifischen Regelungen, die (die Kommission bzw. der Rat) für notwendig hält"¹ zu verstehen ist, und ihr Übergangscharakter würde gleichzeitig hervorgehoben.

¹ Artikel 11 a EGV sowie Artikel 40 b und 27 e EUV.

Artikel N Absatz 2: *Auszug aus Artikel 27 e EUV*

Hinsichtlich der späteren Beteiligung an einer verstärkten Zusammenarbeit im Rahmen der GASP orientiert sich die gewählte Lösung an der vorstehend erläuterten, nur dass nicht die Kommission, sondern der Rat beschließt. Hierbei wird vorgeschlagen, dass der im "engeren" Kreis der verstärkten Zusammenarbeit zusammentretende Rat und nicht der Rat in seiner vollständigen Zusammensetzung den Beschluss fasst (in Anlehnung an das derzeitige Verfahren im Rahmen der dritten Säule). Außerdem wird wie beim ursprünglichen Ermächtigungsverfahren der Minister für auswärtige Angelegenheiten angehört.

Artikel O (Finanzierung)

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 mit allen seinen Mitgliedern nach Anhörung des Europäischen Parlaments einstimmig Anderes beschließt.

Kommentar

Artikel O: *Übernahme von Artikel 44 a EUV*

Artikel P (Grundsatz der Kohärenz)

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

Kommentar

Übernahme des Artikels 45 EUV

* *

*

Kommentar zu den Bestimmungen des EUV und des EGV, die nicht in die Entwürfe von Artikeln für die Verfassung aufgenommen wurden

Einige Bestimmungen der derzeitigen Verträge über die verstärkte Zusammenarbeit wurden nicht in die Entwürfe von Artikeln übernommen.

So heißt es etwa im Rahmen der GASP in Artikel 27 a EUV insbesondere, dass die verstärkte Zusammenarbeit in diesem Bereich zum Ziel hat, "die Werte der gesamten Union zu wahren und ihren Interessen zu dienen, unter Behauptung der Identität der Union als kohärenter Kraft auf internationaler Ebene", und dass bei dieser Zusammenarbeit "die Grundsätze, die Ziele, die allgemeinen Leitlinien und die Kohärenz der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik sowie die im Rahmen dieser Politik gefassten Beschlüsse" beachtet werden müssen. Diese Punkte werden von der allgemeinen Klausel im Entwurf von Artikel 32 b Absatz 1 Unterabsatz 2 der Verfassung abgedeckt.

Ebenso wurde auch Artikel 43 Buchstabe i EUV mit der Bezugnahme auf das Protokoll zur Einbeziehung des Schengen-Besitzstands in den Rahmen der Europäischen Union nicht übernommen. Nach diesem Buchstaben lassen die Artikel über die verstärkte Zusammenarbeit die Bestimmungen dieses Protokolls unberührt. Dieser Buchstabe erscheint wenig hilfreich, da die verstärkte Zusammenarbeit im Rahmen des Schengen-Besitzstands eine Variante des allgemeinen Mechanismus der verstärkten Zusammenarbeit darstellt. Anders ausgedrückt, der besondere und abweichende Charakter des Schengen-Protokolls kommt in diesem selbst bereits deutlich zum Ausdruck.