

## 2 Die Grundlagen der dynamischen Fortentwicklung der europäischen Integration

In diesem einführenden Kapitel soll zunächst das dieser Arbeit zugrunde liegende Verständnis des europäischen Integrationsprozesses ausgeführt und ein Überblick über das große Angebot an theoriegestützten Erfassungs- und Erklärungsvorschlägen gegeben werden (Kap. 2.1). In einem zweiten Schritt soll schließlich die für die Analyse des dynamischen Integrationsprozesses eingenommene erweiterte Perspektive vorgestellt werden (Kap. 2.2). Ausgehend von der in Kapitel 2.2 ausführlich darlegten Annahme, dass es sich bei der Integration um einen auf Wandel angelegten Prozess handelt, welcher durch das enge Wechselseitigkeitsverhältnis zwischen vertragsrechtlicher Entwicklung und der Nutzung des Vertragstextes in der Vertragspraxis eine besondere Dynamik erfährt, werden in diesem Kapitel auch jene nutzbaren Möglichkeiten für eine Fortentwicklung des Integrationsprozesses unterhalb der Schwelle der formalen Vertragsreform in den Blick genommen (Kap. 2.3). Dabei soll ausführlich auf die Instrumente der sogenannten ‚weichen Konstitutionalisierung‘, zu denen auch die Rechtsetzung nach Artikel 352 AEUV (ex-Art. 308 EGV, ex-Art. 235 EGV)<sup>22</sup> zählt, eingegangen werden. Kapitel 2 leitet damit gleichzeitig zu Kapitel 3 (Die Rechtsetzung nach Artikel 352 AEUV) über, in dem die vertragsrechtliche Sonderrolle von Artikel 352 AEUV in der EU-Kompetenzordnung herausgearbeitet und auf die insbesondere im Rahmen der Kompetenzdebatte im Post-Nizza-Prozess (2000-2009) an dieser Norm geübte Kritik und deren Folgen eingegangen werden soll.

### 2.1 Der europäische Integrationsprozess: Grundverständnis und Gegenstand der Theoriebildung

Obschon der Integrationsbegriff in dieser Arbeit ausschließlich auf die Europäische Union angewandt wird, so muss deutlich gemacht werden, dass die EU nur ein Modell bzw. eine von vielen unterschiedlichen Formen regionaler Integration

---

22 Im Folgenden nur noch Artikel 352 AEUV genannt.

darstellt (Börzel 2012).<sup>23</sup> Dieser Arbeit wird das Verständnis von Integration als ein gradueller und finalitätsöffener Prozess zugrunde gelegt, welcher dadurch gekennzeichnet wird, dass „politische Kompetenzen von der nationalstaatlichen auf eine supranationale Ebene übertragen und damit der exklusiven Souveränität des Staates entzogen werden – unabhängig vom Ausmaß des Kompetenztransfers“ (Rittberger/Schimmelfennig 2005: 20).<sup>24</sup> Darüber hinaus kann der Integrationsbegriff aufgrund seiner „Zweidimensionalität“ (Kohler-Koch et al. 2004: 18) auch einen Zustand beschreiben, „der aus dem Prozess des Zusammenwachsens resultiert und den Zusammenhalt der Teileinheiten gewährleistet“ (Bieling/Lerch 2012b: 12). Auf die Prozesshaftigkeit der politischen Integration und deren Resultat weist bereits Ernst B. Haas (1958: 16) in seiner vielfach aufgegriffenen Definition hin:

„Political integration is the process whereby political actors in several distinct national settings are persuaded to shift their loyalties, expectations and political activities toward a new centre, whose institutions possess or demand jurisdiction over the preexisting national states. The end result of a process of political integration is a new political community, superimposed over the pre-existing ones“.

Der hier gewählte prozessorientierte Integrationsbegriff erfasst entsprechend dem Differenzierungsvorschlag von Rittberger/Schimmelfennig (2005: 20 f.) drei verschiedene Dimensionen von politischer Integration: So bezieht sich die *sektorale* Dimension auf die Integration neuer Politikbereiche oder Sektoren, welche (wenngleich nur teilweise und auf unterschiedliche Weise) durch die EU reguliert werden und somit „der exklusiven Zuständigkeit und autonomen Entscheidung des Nationalstaates entzogen“ (ebd.: 20) sind. Während die sektorale Dimension die, wenn auch in unterschiedlichem Maße erfolgende Übertragung von sektorspezifischen Zuständigkeiten auf die supranationale Ebene bzw. die „sektorale Ausdehnung der EU“ (ebd.) erfasst, betrifft die *vertikale* Dimension

---

23 Mit der Frage, in welchem Maße die EU als Modell von anderen Regionalorganisationen aufgegriffen wird bzw. inwiefern Austausch- und Diffusionsprozesse zwischen verschiedenen Formen der regionalen Integration bestehen, beschäftigt sich auch die im Dezember 2010 gegründete Themengruppe „Vergleichende Regionalismusforschung“ der Deutschen Vereinigung für Politikwissenschaft (DVPW). Siehe zu dieser Fragestellung vor allem Börzel/Risse (2009), Jetschke (2010) und Jetschke/Murray (2012).

24 Offener wird dieser Begriff u. a. von Weidenfeld (2010a: 15) verwendet, der eine Übertragung von Souveränität nicht zur Voraussetzung macht und somit eine intergouvernementale und eine supranationale Form von Integration unterscheidet. Siehe auch Bieling/Lerch (2012b: 12), die die Schwierigkeit hervorheben, in der Prozessanalyse trennscharf zwischen Integration und Kooperation, welche wiederum eine Vorstufe für Integration darstellen kann, zu unterscheiden.

die „Verteilung von Kompetenzen unter den EU-Institutionen“<sup>25</sup> in den integrierten Bereichen“ (ebd.). Die vertikale Dimension bezieht sich daher auf die Form der durch die Übertragung der exklusiven Zuständigkeit auf europäische Ebene erfolgten Regulierung, welche sektoral heterogen ist. Ein „Zuwachs an vertikaler Integration“ (ebd.: 21) erfolgt sowohl durch die Delegation von Kompetenzen an die EU-Institutionen als auch durch den Übergang zu Mehrheitsabstimmungen in dem aus Fachministern der mitgliedstaatlichen Regierungen bestehenden Rat und kann als „institutionelle Vertiefung der EU“ (ebd.) verstanden werden.

Die *horizontale* Dimension von Integration bezieht sich schließlich auf den „Geltungsbereich der EU-Regeln und den Kompetenzbereich der EU-Institutionen“ (ebd.). Die Erweiterungen der EU um neue Mitgliedstaaten stellt daher „das bedeutsamste Ereignis horizontaler Integration“ (ebd.) dar. Rittberger/Schimmelfennig (2005: 21) weisen jedoch darauf hin, dass der territoriale Geltungsbereich „unterhalb dieses Niveaus“ auch „im Rahmen von Assoziations- oder Handelsabkommen“ (ebd.) mit Drittstaaten ausgedehnt wird. Insofern kann die durch die Osterweiterung in den Jahren 2004 und 2007 erfolgte horizontale Ausdehnung der Integration auch als offizieller Schlusspunkt einer mit der Aufnahme von Kooperations- und Hilfsabkommen mit den mittel- und osteuropäischen Staaten (MOEL) nach dem Zusammenbruch des sozialistischen Staatensystems einsetzenden Fortentwicklung der horizontalen Dimension des Integrationsprozesses gelesen werden. Die horizontale Dimension bezieht sich jedoch auch auf die territoriale Geltung des Primär- und Sekundärrechts innerhalb des Kreises der EU-Mitgliedstaaten. So führen Rittberger/Schimmelfennig (2005: 21) als Beispiel für die Heterogenität der horizontalen Integration unter anderem die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion an, an deren letzter Stufe derzeit (Januar 2013) nur 17 der aktuell 27 Mitgliedstaaten teilnehmen. Bei der Betrachtung der horizontalen Dimension der Integration sind somit auch alle – unter den Begriffen „differenzierte Integration“ (u. a. Stubb 1996; Deubner 2003; Müller-Graff 2007; Hrbek 2011; Tekin 2012) oder „Flexibilisierung“ (u. a. Tekin/Wessels 2008) zusammengefassten – Entwicklungen einer verstärkten Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten innerhalb und außerhalb des Vertragstextes zu berücksichtigen.

Die europäische Integration, die in dieser Arbeit somit als mehrdimensionaler Prozess verstanden wird, ist auch Gegenstand der EU-Forschung und dabei insbesondere Gegenstand von Integrationstheorien. Diese Theorien oder theore-

---

25 In Anlehnung an die Ausführungen von Rittberger/Schimmelfennig (2005) wird für die folgenden Ausführungen der offene Begriff der EU-Institutionen bzw. der institutionellen Triebkräfte genutzt, welcher nicht nur die in Artikel 13 EUV aufgelisteten EU-Organe erfasst, sondern auch die am europäischen Entscheidungsprozess beteiligten beratenden Ausschüsse, zu denen gemäß Artikel 300 AEUV der Ausschuss der Regionen (AdR) und der Wirtschafts- und Sozialausschuss (WSA) zählen, einbezieht.

tischen Ansätze werden sowohl genutzt, um die europäische Integration als Gesamtsystem in ihrer Entstehung und Entwicklung zu erfassen und zu erklären, als auch um Teilbereiche der Integration bzw. „einzelne Phänomene in komparativer Mikrosicht“ (Wessels/Gläser 2012: 371) zu untersuchen. Für eine umfassende Analyse des europäischen Integrationsprozesses bietet es sich an, die „dynamische Makrosicht“ (ebd.) auf das EU-System mit Untersuchungen zu einzelnen Bereichen oder Politikfeldern der Integration, die einen Vergleich mit anderen Systemen ermöglichen, zu kombinieren (u. a. Jachtenfuchs/Kohler-Koch 2006b: 18). Ebenso wird in der Literatur vorgeschlagen, zur Erfassung und Erklärung des europäischen Integrationsprozesses neben jenen im Folgenden vorgestellten „Makrotheorien“ (Weidenfeld 2010b: 471) auch sogenannte „Teilbereichstheorien“ (Kohler-Koch et al. 2004: 323) zu nutzen (Jachtenfuchs/Kohler-Koch 2006b: 12). Ungeachtet der bestehenden Vielfalt an Erklärungsansätzen für den komplexen europäischen Integrationsprozess<sup>26</sup> haben die konkurrierenden Großtheorien des Neo-Funktionalismus<sup>27</sup> und des Intergouvernementalismus<sup>28</sup> die integrationstheoretische Debatte entscheidend geprägt und lange dominiert (Kohler-Koch et al. 2004: 323). Während der von Ernst B. Haas (1958, 1961) eingebrachte und insbesondere von Lindberg (1963), Lindberg/Scheingold (1970) und Schmitter (1969) weiterentwickelte Neo-Funktionalismus als „die Integrations- theorie der Frühzeit der Europäischen Integration [Herv. im Original]“ (Rittberger/Schimmelfennig 2005: 22) bezeichnet werden kann<sup>29</sup>, wurde der primär auf Stanley Hoffmann (1966) zurückgehende Intergouvernementalismus erst Mitte der 1960er als Gegenposition zum Neo-Funktionalismus entwickelt.

Beide Sichtweisen bieten einen Erfassungs- und Erklärungsvorschlag für den Verlauf der europäischen Integration und identifizieren unterschiedliche

26 Einen Überblick über den Stand der Theoriebildung geben u. a. Schieder/Spindler (2010), Grimmelt/Jakobeit (2009) und Bieling/Lerch (2012a) sowie für den englischsprachigen Raum insbesondere Rosamond (2000), Wiener/Diez (2009), Chryssochoou (2009) und Pollack (2010).

27 Umfassende Darstellungen des Neo-Funktionalismus bieten insbesondere Grimmelt/Jakobeit (2009: 99 ff.) und Wolf (2012) sowie Rosamond (2000: 50 ff.), Niemann/Schmitter (2009) und Jensen (2010).

28 Für eine Einführung in den Intergouvernementalismus siehe insbesondere Grimmelt/Jakobeit (2009: 134 ff.), Bieling (2012) sowie Rosamond (2000: 130 ff.) und Cini (2010).

29 Ungeachtet der Bedeutung des Neo-Funktionalismus als zentraler Referenzpunkt der integrationstheoretischen Debatte in den Nachkriegsjahren (Wolf 2012: 55) muss doch hervorgehoben werden, dass der Föderalismus die „älteste Denkschule der Integrationstheorien“ (Giering/Möller 2010: 139) darstellt. Dieser erlebte durch die föderalistische Bewegung, die nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs entstand, einen neuen Aufschwung (ebd.). Der Phase der „integrationstheoretische[n] Gründerzeit“ (ebd.: 138) ist auch der Funktionalismus (Mitrany 1943) zuzuordnen, dessen Analyseperspektive und Konzept des *Spill-over* schließlich von den Vertretern des Ende der 1950er Jahre entwickelten Neo-Funktionalismus übernommen wurden (Bieling/Lerch 2012b: 21).

Institutionen als zentrale Triebkräfte der sektoralen, vertikalen und horizontalen Dimension der Integration. Dabei geht der der supranationalistischen Theorie zurechenbare Neo-Funktionalismus (Rittberger/Schimmelfennig 2005: 22; Pollak/Slominski 2006: 54) davon aus, dass die supranationalen Institutionen (Europäische Kommission, Europäisches Parlament, Gerichtshof der Europäischen Union) und nicht-staatliche Akteure, wie Interessengruppen oder politische Parteien, die treibenden Kräfte des – als Ergebnis intergouvernementaler Verhandlungen von den Mitgliedstaaten geschaffenen – europäischen Integrationsprozesses sind (Jensen 2010: 71) und diesen der ihm inhärenten expansiven Logik entsprechend (Wolf 2012: 60) fortentwickeln. Diese bereits mit dem Vertrag zur Gründung der Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) im Jahr 1952 in Gang gesetzte Entwicklungsdynamik des Integrationsprozesses erklärt Haas (1958: 283 ff.) mit dem *Spill-over*-Effekt, den Lindberg (1963: 10) wie folgt definiert hat:

„[...] the initial task and grant power to the central institutions creates a situation or series of situations that can be dealt with only by further expanding the task and the grant of power. Spill-over implies that a situation has developed in which the ability of a Member State to achieve a policy goal may depend upon the attainment by another Member State of one of its policy goal“.

Das Konzept des *Spill-over* als sachlogischer Zwang des ‚Überschwappens‘ des zunächst im wirtschaftlichen Sektor gestarteten Integrationsprozesses auf angrenzende Bereiche bildet aus Sicht des Neo-Funktionalismus das „zentrale Erklärungselement für die Entwicklungsdynamik des Integrationsprozesses“ (Faber 2005: 47). Das in einer späteren Phase der Theoriebildung weiterentwickelte neo-funktionalistische Konzept unterschied in seiner ursprünglichen Fassung bereits eine funktionale, eine politische sowie eine geografische Dimension des *Spill-over* (Haas 1961; 1964).<sup>30</sup>

Im Unterschied zum Neo-Funktionalismus schlägt der auf (neo-)realistischen Annahmen beruhende Intergouvernementalismus eine staatszentrierte Sichtweise auf den Integrationsprozess vor und geht davon aus, dass dieser von

30 Während die Dimension des geografischen *Spill-over*, d. h. die territoriale Ausdehnung des Integrationsprozesses im Zuge der Weiterentwicklung des Konzepts keine Berücksichtigung mehr fand, wurde die Dimension des „*Cultivated spill-over*“ (Tranholm-Mikkelsen 1991: 6), welche die früheren Überlegungen von Haas (1961: 367 f.) zur Rolle der supranationalen Institutionen aufgreift, ergänzt. Der kultivierte bzw. „institutionelle“ (Pollak/Slominski 2006: 57) *Spill-over* nimmt somit auf die supranationalen Institutionen und dabei insbesondere auf die Europäische Kommission Bezug, die im Rahmen ihrer „Scharnierfunktion“ zwischen den einzelnen mitgliedstaatlichen Regierungen“ (ebd.) einen „Informationsvorsprung“ (ebd.) besitzt, den sie auch dazu nutzt, um strategisch auf den Verhandlungsprozess einzuwirken und den Integrationsprozess voranzutreiben (Jensen 2010: 76).

den Mitgliedstaaten bzw. deren Regierungen entsprechend ihrer Interessen und Präferenzen gesteuert und kontrolliert wird (Cini 2010: 87 f.). Der Intergouvernementalismus bot damit eine alternative Theorieperspektive auf den seit Mitte der 1960er Jahre bis in die frühen 1980er Jahre ins Stocken geratenen Integrationsprozess und zeigte die Grenzen der neo-funktionalistischen Sichtweise auf (Pollack 2010: 17). Diese konnte zwar die kontinuierliche Vertiefung der europäischen Integration (*Spill-over*-Entwicklung), aber beispielsweise nicht die durch Frankreichs ‚Politik des leeren Stuhls‘ (1965-1966) eingeleitete Stagnationsphase erklären (Giering/Möller 2010: 141). Der Intergouvernementalismus konfrontierte die Logik des *Spill-over* mit der „*Logic of diversity*“ (Hoffman 1966: 881) und unterschied zwischen primär die Wirtschaft betreffende Politikbereiche mit einem hohen Integrationspotential (*Low politics*) und den Kernbereichen staatlicher Souveränität (*High politics*), welche aufgrund dominierender nationaler Interessen nicht von *Spill-over*-Effekten erfasst würden (Hoffmann 1966: 881 ff.; Bieling 2012: 79). Infolge des empirischen Befunds der 1970er Jahre, auf den der mittlerweile umfassend revidierte Neo-Funktionalismus (Faber 2005: 55 ff.) keine überzeugenden Erklärungsmuster liefern konnte, distanzierte sich auch Haas (1975, 1976) von einer allgemeinen Theorie regionaler Integration, wodurch der Neo-Funktionalismus seinen vorläufigen Schlusspunkt erreichte (Faber 2005: 40).

Während Mitte der 1970er Jahre als Resultat dieser Entwicklungen zunächst eine Phase des „Dornröschen-Schlaf[s]“ (Bieling/Lerch 2012b: 22) in der Theoriebildung einsetzte, in der empirische Arbeiten zum europäischen Integrationsprozess dominierten (Kohler-Koch et al. 2004: 323), konnte nach dem Integrationssschub der im Jahr 1986 unterzeichneten Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) (Giering/Möller 2010: 138) bzw. spätestens nach der Gründung der Europäischen Union durch den Vertrag von Maastricht in den frühen 1990er Jahren (Jensen 2010: 84) eine neue integrationstheoretische Debatte beobachtet werden, in deren Rahmen die beiden Großtheorien nach einer längeren Phase der Nicht-Anwendung wiederentdeckt und weiterentwickelt wurden.<sup>31</sup> Seit Mitte der

---

31 Siehe zur Weiterentwicklung des Neo-Funktionalismus insbesondere Tranholm-Mikkelsen (1991), Burley/Mattli (1993) und Stone Sweet/Sandholtz (1997) sowie zu den neuen Varianten des Intergouvernementalismus vor allem Keohane/Hoffmann (1991a) und Moravcsik (1993, 1998). Auf Letzteren geht der Liberale Intergouvernementalismus zurück, der sich von der klassischen Sichtweise dahingehend unterscheidet, dass er davon ausgeht, dass souveräne Staaten bzw. deren Regierungen ihre außenpolitischen Präferenzen nicht sektorübergreifend und unabhängig von nationalen gesellschaftlichen Interessen formulieren, sondern ihre Präferenzbildung vielmehr das Ergebnis sektorspezifischer innerstaatlicher Machtverhältnisse gesellschaftlicher Interessengruppen darstellt, welche im Wettbewerb miteinander stehen und Druck auf die Regierung ausüben (Moravcsik 1993: 481; Pollak/Slominski 2006: 59 ff.; Steinhilber 2012: 147 ff.; Rittberger/Schimmelfennig 2005: 27 ff.). Einen analytischen Überblick über die Neubelebung der neo-funktionalistisch-intergouvernementalistischen Debatte bietet Faber (2005).

1990er Jahre begann zudem eine bis heute anhaltende neue Phase der Theorieentwicklung, die durch „integrationstheoretische Brückenschläge und eine weitere Ausdifferenzierung des Theorieangebots“ (Bieling/Lerch 2012b: 23) geprägt wird.<sup>32</sup> Ausgangspunkt dieser ist nach herrschender Meinung ein „Perspektivwechsel“ (ebd.), bei dem nicht mehr die Triebkräfte der europäischen Integration und somit die Frage nach dem ‚Warum‘ der Integration, sondern vielmehr die Entstehung und die Funktionsweise des „europäischen Mehrebenensystems“ (Jachtenfuchs/Kohler-Koch 2006b) und die damit verbundene Frage nach dem ‚Wie‘ des Regierungssystems im Fokus der Untersuchungen stehen (u. a. Kohler-Koch et al. 2004: 323; Faber 2005: 25 f.; Weidenfeld 2010a: 42).<sup>33</sup> Obschon der Neo-Funktionalismus und der Intergouvernementalismus nach wie vor wichtige Referenzpunkte in der integrationstheoretischen Debatte bilden, kann doch ein offensichtlicher Trend zur Entwicklung von Teilbereichstheorien (Kohler-Koch et al. 2004: 323) sowie zu einer die Erklärungskraft erhöhende Zusammenführung und Verknüpfung von verschiedenen integrationstheoretischen Ansätzen (Giering/Möller 2010: 145; Bieling/Lerch 2012b: 23 f.) festgestellt werden. Als ein Beispiel für den letztgenannten Trend kann auch die von Wolfgang Wessels (1992; 1997a) entwickelte, sowohl von mitgliedstaatlichen Interessen als zentrale Triebkraft ausgehende als auch die Eigendynamik des Integrationsprozesses einbeziehende, Fusionsthese angeführt werden. Dieser primär staatszentrierte Ansatz verknüpft die Erklärungskraft des Intergouvernementalismus mit der des Neo-Funktionalismus und verdeutlicht durch diese Konzeption auch die Bedeutung der beiden Großtheorien für die neuere Theoriebildung (Rosamond 2010: 106). Die ausführlich in Kapitel 4.1 vorgestellte Fusionsthese soll in dieser Arbeit als theoretische Grundlage für die Untersuchung der Rolle von Artikel 352 AEUV für die sektorale Dimension des europäischen Integrationsprozesses genutzt und somit auch auf ihre Erklärungskraft getestet werden.

Während in diesem Unterkapitel das Grundverständnis der europäischen Integration vermittelt und entsprechende theoriegestützte Erfassungsvorschläge betrachtet wurden, soll im folgenden Abschnitt die für die Analyse der Rolle von

---

32 Als neue integrationstheoretische Ansätze in dieser Phase der Theoriebildung sind insbesondere Überlegungen zum Regierungshandeln im verflochtenen Mehrebenensystem, die unter dem Schlagwort *Multi-Level- Governance* (Jachtenfuchs/Kohler-Koch 1996b; Marks et al. 1996; Hooghe/Marks 2001) zusammengefasst werden können (vgl. Knodt/Große Hüttmann 2012), Varianten des Neo-Institutionalismus (Pierson 1996; Olsen 2000; Scharpf 2000) (vgl. Peters 1999; Schneider/Aspinwall 2001; Pollack 2009), das Konzept der Europäisierung (Radaelli 2000; Cowles et al. 2001; Featherstone/Radaelli 2003) (vgl. Börzel/Panke 2010) sowie konstruktivistische Ansätze (Christiansen et al. 2001) hervorzuheben.

33 Für eine Übersicht der auch im Zuge des Perspektivwechsels an den Integrationstheorien des Neo-Funktionalismus und des Intergouvernementalismus geübten Kritik siehe insbesondere Rosamond (2010: 106 ff.).



Artikel 352 AEUV für den europäischen Integrationsprozess eingenommene dynamische Perspektive sowie die ihr zugrunde liegende neo-institutionalistische Sichtweise erläutert werden.

## 2.2 Das enge Wechselseitigkeitsverhältnis von Vertragstext und Vertragspraxis als Grundlage der dynamischen Fortentwicklung der europäischen Integration

Die hier gewählte, für die Erfassung des Integrationsprozesses eingenommene Perspektive entspricht dem von Wessels (2003a; 2008: 31 ff.) und Maurer/Wessels (2003: 32 ff.) unter Rückgriff auf Annahmen der Denkschulen des Neo-Institutionalismus (u. a. Bulmer 1994; Pierson 1996; Olsen 2000; Aspinwall/ Schneider 2001; Peterson/Shackleton 2012b: 6 ff.)<sup>34</sup> und Kategorien der Systemtheorie (u. a. Lindberg/Scheingold 1970: 110 ff.; Grabitz et al. 1988) entwickelten Zugang. Während die genutzten Begrifflichkeiten und die vorgeschlagene dynamische Perspektive nicht neu sind, bestehen die Innovation und der Mehrwert dieses Erfassungsvorschlags in der Erweiterung des Betrachtungsfokus und der damit verbundenen Berücksichtigung des engen Wechselseitigkeitsverhältnisses zwischen der vertragsrechtlichen Fortentwicklung und der „(gelebten) Vertragspraxis“ (Wessels 2008: 37). Im Folgenden soll auf diesen Zugang ausführlicher eingegangen werden.<sup>35</sup>

Da die europäische Integration, verstanden als Übertragung von nationalstaatlichen Kompetenzen auf die europäische Ebene, einen evolutionären und finalitätsoffenen Prozess<sup>36</sup> darstellt, kann dieser am besten in einer dynamischen

34 Da der neue Institutionalismus verschiedene Varianten (historischer Institutionalismus, soziologischer Institutionalismus, *Rational-choice*-Institutionalismus) umfasst, mit denen auch jeweils unterschiedliche Autoren verbunden werden können, muss von den Denkschulen des Institutionalismus gesprochen werden. Vgl. zu dieser Unterscheidung Hall/Taylor (1996).

35 Siehe für einen diesbezüglichen Kurzüberblick auch Schäfer (2010).

36 Die Frage nach der Finalität, d. h. nach dem politischen Endzustand der europäischen Integration stellt einen vielbeachteten und auch in der Politik aufgegriffenen (u. a. Fischer 2000; Verhofstadt 2000) Gegenstand der Integrationsforschung dar. Als mögliche Orientierungspunkte und „Leitbilder“ (Schneider 1977) für die Entwicklung der europäischen Integration werden dabei die Modelle des Staatenbundes und des Bundesstaates in vielerlei Variationen gegenübergestellt. Der Integrationsprozess wurde bereits in den Gründungsverträgen finalitäts-offen angelegt und auch wenn einzelne Phasen des Integrationsverlaufs stärker von supranationaler Dynamik oder einem intergouvernementalen Integrationsweg gekennzeichnet sind (Tömmel 2008a: 15 ff.), kann der Ist-Zustand des Integrationsprozesses doch zwischen diesen beiden Polen eingeordnet werden (Weidenfeld 2010a: 16). Dementsprechend hat auch das deutsche Bundesverfassungsgericht bereits in seinem frühen Maastricht-Urteil vorgeschlagen, den Entwicklungsstand der Europäischen Union entwicklungs-offen und bewusst uneindeutig als „Staatenverbund“ (BVerfGE 89, 155, Rn. 181, 183 ff.) zu charakterisieren.



Perspektive erfasst werden (Wessels/Gläser 2012: 371). Eine Betrachtung der vertragsrechtlichen Meilensteine als Ergebnisse der intergouvernementalen und interessengeleiteten Verhandlungen der mitgliedstaatlichen Regierungen (*Grand bargains*)<sup>37</sup> (vgl. Hoffman 1966; Keohane/Hoffmann 1991a; Moravcsik 1998) bietet zwar die Möglichkeit, den Integrationsstand anhand vertragsrechtlicher Fixpunkte nachzuzeichnen und zu vergleichen, lässt jedoch die Prozessdimension und diesbezügliche Erklärungsfaktoren für die Fortentwicklung des Integrationsprozesses außer Acht. Wessels (2008: 42 f.) plädiert für eine Fokuserweiterung und argumentiert in Anlehnung an Pierson (1996: 126), dass eine ausschließlich schnappschussartige Betrachtung nur eine eingeschränkte und verzerrte Sicht auf den europäischen Integrationsprozess böte, da dieser nicht nur durch entsprechende „*History-making decisions*“ (Peterson 1995: 71) der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten, sondern darüber hinaus auch durch die Nutzung und Auslegung des Vertragstextes seitens der EU-Institutionen in der Vertragspraxis fortentwickelt wird (vgl. Jachtenfuchs/Kohler-Koch 1996b: 28 ff.). Für eine umfassende Analyse müssen daher auch die jeweils zwischen zwei Vertragsänderungen angesiedelten ‚Täler‘ („*Valleys*“) (Christiansen/Jørgensen 1999: 2) bzw. „Plateau[s] von Aktivitäten [...]“, in dem beschlossene Änderungen des geschriebenen Vertrages genutzt, fortgeschrieben und interpretiert werden“ (Wessels 2003a: 45) und die damit verbundenen inkrementellen Prozesse einbezogen werden (vgl. Christiansen/Jørgensen 1999; Hix 2002; Christiansen et al. 2002; Stacey/Rittberger 2003; Stacy 2010). Ausgehend von der Grundannahme, dass das Verhalten der in den EU-Institutionen vertretenen Akteure nicht abschließend und umfassend durch die vertragsrechtlichen Vorgaben festgeschrieben werden kann (Scharpf 2000: 83)<sup>38</sup> und primärrechtlich gesetzte Regeln interpretiert und fortentwickelt werden (Bulmer 1994: 357 ff.; Stone Sweet/Sandholtz 1997: 310 ff.), bietet der Vertragstext ein in der Vertragspraxis nutzbares Angebot an Möglichkeiten, welches auch mit dem Begriff der vertragsrechtlichen „*Opportunity structures*“ (Knill/Lehmkuhl 1999; Olsen 2000: 6)<sup>39</sup> erfasst werden kann (Wessels 2008: 38). Für das Verständnis des Vertragstextes als „interpretationsoffene Anreizstruktur“ (Becker/Maurer 2011: 202) ist von

37 Zu diesen zählen die Römischen Verträge (1952, 1957/1958) und alle nachfolgenden Vertragsänderungen, d. h. die Einheitliche Europäische Akte (1986/1987) sowie die Verträge von Maastricht (1992/1993), Amsterdam (1997/1999), Nizza (2001/2003) und Lissabon (2007/2009).

38 Diese neo-institutionalistische Sichtweise nimmt gleichsam Bezug auf Ipsen (1983: 29 ff.), der in einem Beitrag zum Europäischen Gerichtshof (EuGH) bereits im Jahr 1983 wortspielerisch dessen „normierte“ und „reale Verfassungsrolle“ unterschied.

39 Dieser Begriff findet in der politikwissenschaftlichen Literatur primär Anwendung in der Europäisierungsforschung und bezeichnet in diesem Kontext meist die institutionellen Gelegenheitsstrukturen bzw. Handlungsmöglichkeiten nationaler Akteure. Siehe dazu auch die Übersicht von Knill (2005a: 157 ff.) und die Verwendung des Begriffs von Börzel/Risse (2003).

besonderer Bedeutung, dass das vertragliche Regelwerk nicht immer von klaren Handlungsanweisungen, sondern auch von vagen Formulierungen und „Vertragslücken“ (Bieber 2001: 310) geprägt wird, wodurch den EU-Institutionen in der Vertragspraxis ein großer Handlungsspielraum zukommt. Verstanden als „*Initial 'offers' to actors working within the EU institutions*“ (Maurer 2005c: 196), können die primärrechtlichen Vorgaben in der Vertragspraxis nah an den Vertragsbuchstaben, das heißt als „Pfad“ (Pierson 1996), aber auch im Sinne eines „Korridor[s] an Variationen“ (Wessels 2003a: 29) interpretiert werden.

Da von der bloßen Existenz vertragsrechtlicher Vorgaben nicht zwangsläufig auf deren Bedeutung in der Vertragspraxis geschlossen werden kann und bei der Betrachtung des Integrationsprozesses somit sowohl die primärrechtliche Fortentwicklung als auch die „Muster der realen Nutzung“ (Wessels 2008: 38) berücksichtigt werden müssen, schlägt Wessels (2008: 37) die Nutzung des Begriffspaares „(geschriebener) Vertragstext“ und „(gelebte) Vertragspraxis“ vor, welches auf die von Olsen (2000: 7 ff.) entwickelte Unterscheidung „*Legal institutions*“ und „*Living institutions*“ zurückgeht.<sup>40</sup> Zur Abgrenzung von primärrechtlichen Vorgaben und deren tatsächlicher Nutzung seitens der Institutionen werden in der Literatur auch die Begrifflichkeiten „*Legal words*“ und „*Living performance*“ (Wessels 2010) sowie „Lissabonner Wirklichkeit“ (Kietz/von Ondarza 2010) genutzt. Dieser Sichtweise folgend sind die vertragsrechtlichen Vorgaben und die realen Nutzungsmuster jedoch nicht als Gegensatzpaar zu verstehen. Der Vertragstext eröffnet den EU-Institutionen vielmehr die Möglichkeit, Spielräume zu nutzen und dadurch auch neue Verhaltensmuster sowie damit verbundene Strukturen und Verfahrensweisen de facto zu etablieren, welche die Vertragsregeln ergänzen bzw. parallel neben diesen bestehen (Wessels 2008: 38). Die gefestigten informellen Verhaltensmuster ergänzen und verändern jedoch nicht nur die Umsetzung der formalen Vertragstexte (Jachtenfuchs/Kohler-Koch 2006b: 15), sondern können im Zuge der Vertragsänderungen auch formalisiert werden (Christiansen et al. 2002: 27; Wessels 2008: 39; Christiansen/Reh 2009: 9). Damit werden die in der Vertragspraxis entwickelten Muster der realen Nutzung gleichzeitig zu Bestandteilen der vertragsrechtlichen *Opportunity structures*, welche wiederum in der Vertragspraxis auslegt und umgedeutet werden können und somit als neue Regeln das Verhalten der Akteure leiten (vgl. Stone Sweet/Sandholtz 1997: 310). Die in der Vertragspraxis vorgenommenen und

40 Eine entsprechende Gegenüberstellung findet sich auch bei Schild (2008: 59), der den Begriff der „lebenden Verfassung“ zur Abgrenzung der „informellen, aber verstetigten Praxis zentraler politisch-institutioneller Akteure [...] unterhalb der primärrechtlichen Ebene“ von der „geschriebenen Verfassung“ nutzt. Diese und ähnliche Begriffspaare (vgl. Wessels 2001a: 199 ff.) werden aufgrund ihrer Bezugnahme auf den Konstitutionalisierungs- bzw. Verfassungsbegriff seit dem Scheitern des VVE in der aktuellen deutschsprachigen Literatur nur noch vereinzelt (vgl. u. a. Kietz/Slominski 2010: 13) verwendet.

Die Flexibilitätsklausel im europäischen  
Integrationsprozess

Artikel 352 AEUV (ex-Art. 308 EGV) als Instrument der  
weichen Konstitutionalisierung

Schäfer, V.

2013, XVI, 449 S. 23 Abb., Softcover

ISBN: 978-3-658-03413-9