

ZUSAMMENFASSUNG IN THESEN

1. Ungleichzeitigkeit ist gekennzeichnet durch die Beschränkung des räumlichen Geltungsbereichs des Europarechts und die Aussetzung des Stimmrechts der nicht beteiligten Mitgliedstaaten (*outs*) bei der Annahme und Änderung der Rechtsakte im Rat. Ungleichzeitigkeit ist zu unterscheiden von den vielfältigen Beispielen der gleichzeitigen Rechtsfolgendifferenzierung und der differenzierten politischen Anbindung von Drittstaaten durch Assoziierungsverträge. Die verfassungspolitische Diskussion konzentrierte sich in den vergangenen Jahren auf die Integrationskonzepte des Europa *à la carte* und des Kerneuropa. Die Formen von Ungleichzeitigkeit in den europäischen Verträgen entspringen jedoch einem „pragmatischen“ Kompromiss und sind kein Einstieg in die Verwirklichung eines der beiden Integrationskonzepte. Die rechtswissenschaftliche Analyse des Verhältnisses von Ungleichzeitigkeit und europäischem Verfassungsrecht sollte sich schon deshalb von der politischen Debatte lösen und sich auf die rechtliche Dimension von Ungleichzeitigkeit konzentrieren (Kapitel 1).

2. Der Anwendungsbereich der verstärkten Zusammenarbeit erstreckt sich grundsätzlich auf alle Regelungsbereiche der europäischen Verträge. Besonders wahrscheinlich ist die Anwendung der verstärkten Zusammenarbeit jedoch in neuen Gemeinschaftspolitiken und bei einer einstimmigen Beschlussfassung im Rat. Die verstärkte Zusammenarbeit ist kein Wundermittel für den zukünftigen Erfolg der europäischen Integration, sondern ein pragmatisches neues Rechtsinstitut, das in Einzelfällen einen begrenzten ungleichzeitigen Integrationsfortschritt erlaubt, soweit dies politisch erwünscht ist. Selbst wenn eine verstärkte Zusammenarbeit alle rechtlichen Voraussetzungen erfüllt, kommt sie nur zu Stande, wenn die europäischen Institutionen nach Maßgabe der vertraglich normierten Verfahren ihre Zustimmung erteilen. Die Ausgestaltung der Verfahren umfasst zahlreiche prozedurale Sicherungen, aufgrund derer die verstärkte Zusammenarbeit in den institutionalisierten europäischen Entscheidungsprozess eingebunden ist. Die in Art. 43 EUV normierten „zehn Gebote“ der verstärkten Zusammenarbeit sind größtenteils eine deklaratorische Bekräftigung allgemeiner europarechtlicher Grundsätze. Sie bekräftigen die Einbettung der verstärkten Zusammenarbeit in die europäische Rechtsordnung (Kapitel 2).

3. Der Schwerpunkt von Ungleichzeitigkeit im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts liegt im Anwendungsbereich des EG-Vertrags. In Fortführung der jeweiligen politischen Leitmotive sind die Sonderpositionen des Vereinigten Königreichs, Irlands und Dänemarks unterschiedlich ausgestaltet. Dänemark wendet sich gegen die Anwendung der supranationalen Gemeinschaftsmethode. Es bestehen daher verschiedene Zwischenstufen einer unions- und völkerrechtlichen Anbindung Dänemarks an das integrierte und weiterentwickelte Schengener Recht der ersten Säule und eine generelle Nichtbeteiligung an anderen Rechtsakten auf Grundlage der Art. 61 ff. EGV. Dagegen prägt die britisch-irische Sonderposition eine Wahlfreiheit für oder gegen die Teilnahme im Einzelfall. Die teilweise Übernahme des Schengener Rechts und die Beteiligung an den meisten anderen Rechtsakten verdeutlichen, dass diese Ungleichzeitigkeit *à la carte* integrationsfreundlicher wirkt, als es auf den ersten Blick erscheint. In den neuen Mitgliedstaaten wird das Schengener Recht nach der Erweiterung nur schrittweise in Kraft gesetzt werden. Der umfangreiche ungleichzeitige Rechtskor-

pus des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts dient als Illustration von Problemen und Lösungen des allgemeinen Verhältnisses von Ungleichzeitigkeit und europäischem Verfassungsrecht (Kapitel 3).

4. Die ungleichzeitige Rechtsstellung der *outs* der Währungsunion umfasst zahlreiche rechtliche und institutionelle Anbindungen, die ihren späteren Anschluss zur gemeinsamen Währung fördern und ihnen bereits im Vorfeld Einfluss auf die Ausrichtung der europäischen Währungsverfassung sichern. Dem griechischen Vorbild folgend wird nach der Erweiterung auf Grundlage der Konvergenzkriterien über die Teilnahme der neuen Mitgliedstaaten an der gemeinsamen Währung entschieden werden. Dem Vereinigten Königreich und Dänemark wurde dagegen eine politische Freistellung gewährt, in deren Umsetzung den Bürgern die Teilnahmeentscheidung in nationalen Referenden übertragen ist. Die wirtschaftspolitische Zusammenarbeit der *ins* ist derzeit auf die Sanktionierung übermäßiger Haushaltsdefizite nach Maßgabe des Stabilitätspakts begrenzt. Die informellen Treffen der Wirtschafts- und Finanzminister Euro-Gruppe beruhen auf keiner vertraglichen Ermächtigung und können daher keine gemeinschaftsrechtlich verbindlichen Beschlüsse fassen. Auch der Verfassungsentwurf des Europäischen Konvents ändert hieran nichts Grundlegendes. Allerdings könnte die Euro-Gruppe ihre Kooperation durch einen Rückgriff auf das Rechtsinstitut der verstärkten Zusammenarbeit vertiefen. Diese wäre sachlich allerdings auf den Umfang bestehender Gemeinschaftskompetenzen beschränkt und stünde den *outs* zur Teilnahme offen (Kapitel 4).

5. Die Einheitlichkeit des Auftretens ist eine wichtige Voraussetzung für den Erfolg der europäischen Außenpolitik. Auf dieser Erkenntnis gründet der begrenzte Anwendungsbereich von Ungleichzeitigkeit in der zweiten Säule. Bei der „spontanen“ konstruktiven Enthaltung, der verstärkten Zusammenarbeit und den allgemeinen Regeln der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik sichert Ungleichzeitigkeit zwar eine Flexibilität der Entscheidungsfindung im Einzelfall, stellt aber zugleich sicher, dass die grundlegenden Entwicklungslinien der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik von allen Mitgliedstaaten getragen werden. Auch die Reformvorschläge des Europäischen Konvents bewirken insofern keine Kehrtwendung. Die neuen Sonderformen von Ungleichzeitigkeit in der Verteidigungspolitik betreffen vor allem die Verbesserung der militärischen Fähigkeiten. Im erweiterten Anwendungsbereich der verstärkten Zusammenarbeit wird die Einheitlichkeit des Auftretens der Union durch die einstimmige Beschlussfassung über den Grundbeschluss gewahrt. Eine weitergehende Vergemeinschaftung wird durch die schrittweise Konvergenz der sicherheitspolitischen Konzeptionen der Mitgliedstaaten ermöglicht (Kapitel 5).

6. Völkerrechtliche Verträge einiger Mitgliedstaaten ermöglichen eine überstaatliche Ergänzung der europäischen Integration, an der nicht notwendig alle Mitgliedstaaten teilhaben. Sie besitzen daher eine funktionale Parallelität zu europarechtlicher Ungleichzeitigkeit. Das „ungleichzeitige“ Inkrafttreten von Übereinkommen zur Zusammenarbeit in Strafsachen leistet einen Beitrag zur Verkürzung der Ratifikationszeiträume. Gleichwohl steht zu erwarten, dass die Annahme von europäischem Sekundärrecht dem völkerrechtlichen Vertragsschluss zunehmend vorgezogen wird. Dies bestätigt die völkervertragsrechtliche Kooperationspraxis der Bundesrepublik und auch verteidigungspolitische Kooperationen der Mitgliedstaaten werden schrittweise in die europäische Rechtsordnung überführt. Die Europäische Union ist zum zentralen rechtlichen Rahmen der überstaatlichen Kooperation der Mitgliedstaaten geworden. Neue Integrationsschritte werden gegebenenfalls auf der Grundlage von Ungleichzeitigkeit innerhalb des rechtlichen und institutionellen Rahmens der Europäischen Union verwirklicht. Allerdings könnten völkerrechtliche Verträge einiger Mitgliedstaaten in Umset-

zung der Integrationskonzepte des Kerneuropa oder des Europa *à la carte* eine eigenständige Bedeutung zurückgewinnen. Die Rechtskonstruktion des Sozialabkommens und die Benelux-Klausel des Art. 306 EGV eignen sich jedoch nur begrenzt als Modell für die rechtliche Verklammerung einer Avantgarde mit der Europäischen Union (Kapitel 6).

7. Aufgrund der allgemeinen Regeln des Europarechts ist Ungleichzeitigkeit umfassend in den einheitlichen institutionellen Rahmen der Europäischen Union eingebettet. Einzig das Stimmrecht der *outs* im Rat ruht bei Abstimmungen über ungleichzeitige Rechtsakte und operative Ausgaben werden grundsätzlich nur von den *ins* getragen. Dagegen beraten und entscheiden Kommission, Parlament und Gerichtshof bei Ungleichzeitigkeit in unveränderter Zusammensetzung. Den *outs* steht ein unbeschränktes Klage- und Interventionsrecht zu, aufgrund dessen sie die europäische Gerichtsbarkeit zur Wahrung der Integrität der gesamteuropäischen Verfassungsordnung anrufen können. Der Gerichtshof sichert auch bei Ungleichzeitigkeit die Wahrung des Rechts bei Auslegung und Anwendung der Verträge. Die Suspension des Stimmrechts der *outs* erscheint als eine angemessene Modifikation des einheitlichen institutionellen Rahmens: In der „Staatenkammer“ Rat vertreten die nationalen Regierungen das demokratisch formulierte mitgliedstaatliche Partikularinteresse, dem bei Ungleichzeitigkeit im Hinblick auf die *outs* kein prägender Einfluss zukommen soll. Die Teilnahme der *outs* an den Beratungen des Rates und die unveränderte Zusammensetzung und Beschlussfassung der anderen Organe garantiert, dass die ungleichzeitige Differenzierung der europäischen Integration keine politische Spaltung der Europäischen Union bewirkt (Kapitel 7).

8. Ungleichzeitigkeit steht nicht im Widerspruch zu den herkömmlichen Grundprinzipien des Europarechts. Ungleichzeitiges Europarecht ist vielmehr ein integraler Bestandteil der europäischen Rechtsordnung und entfaltet in den beteiligten Mitgliedstaaten dieselben Rechtswirkungen wie gleichzeitiges Europarecht. Insbesondere genießt es nach allgemeinen Regeln Vorrang vor dem nationalen Recht und ist gegebenenfalls unmittelbar anwendbar. Mögliche Konflikte zwischen ungleichzeitigem und gleichzeitigem Europarecht werden durch spezielle Kohärenz-, Kollisions- und Kompetenzabgrenzungsregeln einer rechtlichen Lösung zugeführt. Dies garantiert die Einheit der europäischen Rechtsordnung auch bei Ungleichzeitigkeit. Da die Auslegung der Grundprinzipien des Europarechts bislang von deren gleichzeitigen Geltung ausging, bewirkt und erfordert Ungleichzeitigkeit im Einzelfall eine modifizierte Betrachtung. So kann Ungleichzeitigkeit durch die differenzierte Behandlung der Mitgliedstaaten eine Stärkung des Subsidiaritätsprinzips bewirken und zeigt neue Facetten der Unions-treue und des Konzepts des *acquis communautaire* auf. Die Verpflichtung ungleichzeitigen Europarechts auf die Grundfreiheiten und das Verbot einer Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit sichert einen grundsätzlichen Gleichheitsstatus der Unionsbürger und Wirtschaftsteilnehmer im Binnenmarkt (Kapitel 8).

9. Aufgrund der allgemeinen Regeln des Europarechts steht der Gemeinschaft auch bei Ungleichzeitigkeit eine auswärtige Zuständigkeit nach Maßgabe der AE' TR-Grundsätze zu. Die rechtlichen Erwägungen, die die AE' TR-Rechtsprechung des Gerichtshofs tragen, greifen auch bei Ungleichzeitigkeit. Freilich ist die Außenkompetenz der Gemeinschaft bei Ungleichzeitigkeit geographisch auf die *ins* beschränkt. Dagegen unterliegt die völkerrechtliche Handlungsfreiheit der *outs* grundsätzlich keinen gemeinschaftsrechtlichen Schranken. Die Abkommen der Gemeinschaft mit Norwegen und Island über die Anbindung an das Schengener und Dubliner Recht sind nur die ersten Anwendungsfälle einer umfassenden Tätigkeit der Gemeinschaft zur Verwirklichung der externen Dimension des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, in deren Rahmen Dänemark völkerrechtlich in den Regelungsgehalt des ungleich-

zeitigen Gemeinschaftsrechts einbezogen werden kann. Soweit dies politisch gewünscht ist, kann ein einheitliches Auftreten der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten bei Ungleichzeitigkeit durch den Abschluss von ungleichzeitigen gemischten Abkommen erreicht werden. Der Umfang der gemeinschaftsrechtlichen Bindung der Mitgliedstaaten richtet sich dann nach der ungleichzeitigen Reichweite der europäischen Außenkompetenzen (Kapitel 9).

10. Die allgemeinen Regeln des Europarechts für völkerrechtliche Kooperationen der Mitgliedstaaten untersagen einen Vertragsschluss im Bereich der ausschließlichen Gemeinschaftszuständigkeit und erlauben ihn im Rahmen der ausschließlichen Zuständigkeit der Mitgliedstaaten. Auch im Bereich konkurrierender Zuständigkeiten dürfen die Mitgliedstaaten weiterhin völkerrechtliche Verträge schließen. Zwar können Übereinkommen aller Mitgliedstaaten regelmäßig als Verstoß gegen Art. 10 EGV gewertet werden. Zumindest völkerrechtliche Verträge einiger Mitgliedstaaten sind aber weiterhin zulässig. Insbesondere kann aus der Einführung der verstärkten Zusammenarbeit nicht geschlossen werden, dass in ihrem Anwendungsbereich völkerrechtliche Kooperationen nunmehr verboten wären. Allerdings umfassen die allgemeinen Regeln „fünf Gebote“ des Europarechts für völkerrechtliche Kooperationen einiger Mitgliedstaaten. Diese sind nur zulässig, wenn der Versuch einer gemeinschaftsrechtlichen Regelung keine Aussicht auf Erfolg hat und der Vorrang des Gemeinschaftsrechts gewahrt bleibt. Eine Organleihe ist nur in Einzelfällen mit Zustimmung aller Mitgliedstaaten zulässig und darf die Funktionsfähigkeit der Gemeinschaftsinstitutionen nicht untergraben. In Abgrenzung zu den anderen Formen von Ungleichzeitigkeit sind völkerrechtliche Kooperationen der Mitgliedstaaten gerade nicht in den einheitlichen rechtlichen und institutionellen Rahmen der Europäischen Union eingebettet (Kapitel 10).

11. Die Debatte im Europäischen Konvent und der nachfolgenden Regierungskonferenz befasst sich mit der Annahme des „Vertrags über eine Verfassung für Europa“. Unabhängig hiervon kommt die verfassungstheoretische Analyse zu dem Schluss, dass die europäischen Verträge ihrem Wesen nach schon heute als Verfassung zu qualifizieren sind. Ihr Verfassungscharakter gründet auf verschiedenen Annahmen: Die europäischen Verträge erfüllen nicht nur diejenigen Funktionen, die Verfassungen üblicherweise zukommen, sondern sind auch die hierarchische Spitze der europäischen Rechtsordnung. Sie sind Rechtmäßigkeitsmaßstab für das abgeleitete Europarecht. Vor dem Hintergrund der „postnationalen“ Trennung von Staat und Verfassung dient das Konzept des Gesellschaftsvertrags als Erklärungsmuster für die Eigenständigkeit der europäischen Rechtsordnung, deren Legitimität nicht länger auf den Verfassungen der Mitgliedstaaten beruht. Im europäischen Verfassungsverbund interagieren die europäische und die nationalen Rechtsordnungen auf einer nicht-hierarchischen Grundlage. In dem Maße, wie die Unionsbürger ein europäisches Bürgerbewusstsein herausbilden, wird die demokratische Legitimation der europäischen Hoheitsgewalt zunehmend durch eine originäre europäische Demokratie vermittelt. Hierbei wird die Herausbildung eines europäischen Bürgerbewusstseins durch Maßnahmen des *identity building* gefördert (Kapitel 11).

12. Ungleichzeitigkeit ist Ausdruck und Folge des schrittweisen Übergangs vom funktionalen Zweckverband des Binnenmarkts zur politischen Union. Wenn Ungleichzeitigkeit der Wahrung der demokratisch formulierten nationalen Identität der Mitgliedstaaten dient und eine Differenzierung ohne Spaltung ermöglicht, unterstreicht dies die politische Reife des Integrationsprozesses. Die Vertragsbestimmungen zu Ungleichzeitigkeit sind nicht nur ein formaler Bestandteil der europäischen Verträge und wahren deren verfassungsrechtlichen Vorrang als höchste Stufe der europäischen Rechtsordnung, sondern sind darüber hinaus inhaltlich so ausgestaltet, dass ungleichzeitiges und gleichzeitiges Europarecht in einem einheitlichen institutionellen und materiellen Verfassungsrahmen zusammengeführt wird. Der Verfassungsentwurf des Europäischen Konvents zeigt an, dass sich das rechtliche Substrat der Vertragsbestimmungen zu Ungleichzeitigkeit in absehbarer Zukunft nicht wandeln wird. Gleichwohl ist es jeder späteren Vertrags- oder Verfassungsänderung vorbehalten, über den Fortbestand, eine Ausweitung oder die Aufhebung von Ungleichzeitigkeit zu entscheiden. Soweit hierbei das aufgezeigte Verhältnis von Ungleichzeitigkeit und europäischem Verfassungsrecht gewahrt bleibt, kann Ungleichzeitigkeit die dynamische Entwicklung der Verfassung Europas fördern und bleibt eine besondere Ausdrucksform des Gesellschaftsvertrags der Unionsbürger (Kapitel 12).