

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

Von

Veronika Grieser



Duncker & Humblot • Berlin

Inhaltsverzeichnis

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

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

Zweites Kapitel

Die verstärkte Zusammenarbeit 52

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

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

IV. Spezielle Voraussetzungen für die PJZ im Vertrag von Amsterdam

1. Begrenzung auf Thematik und Ziele der PJZ
2. Förderung der Weiterentwicklung der Union
3. Fazit

V. Durch den Vertrag von Nizza vorgesehene Änderungen

1. Zulässigkeitsvoraussetzungen nach Art. 43 EUV-Nizza
- a) Allgemeine Zulässigkeitsvoraussetzungen
- aa) Stärkung des Integrationsprozesses
- bb) Beachtung der Verträge und des einheitlichen institutionellen mens.
- cc) Beachtung des Besitzstands der Gemeinschaft
- dd) Beachtung der Zuständigkeiten und Ausschluß der Bereichs schließlicher Gemeinschaftszuständigkeit
- ee) Mindestquorum
- ff) Beachtung der Belange der anderen Mitgliedstaaten
- gg) Vorrang des Schengen-Protokolls
- hh) Offenheit gegenüber allen Mitgliedstaaten
- b) Bereichsausnahmen
- aa) Binnenmarkt und wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt ..
- bb) Innergemeinschaftlicher Handel
2. *Ultima-ratio-Prinzip*
3. Offenheitsprinzip
4. Säulenspezifische Zulässigkeitsbedingungen
- a) Besondere Voraussetzungen für verstärkte Zusammenarbeit in der PJZ ..
- b) Besondere Voraussetzungen für verstärkte Zusammenarbeit in der
 - aa) Wahrung der Kohärenz der Union
 - bb) Beschränkung des Anwendungsbereichs
5. Wegfall von Zulässigkeitsbedingungen durch den Vertrag von Nizza ..
- a) Bereichsausnahme der Unionsbürgerschaft
- b) Beeinträchtigungsverbot für Gemeinschaftspolitiken
6. Fazit

VI. Das Verfahren im Vertrag von Amsterdam

1. Das Verfahren im EGV
- a) Überblick

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

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

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

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

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

Viertes Kapitel

Konkrete Flexibilität 197

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

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

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