

# EWR, EU-Mitgliedschaft und neue Nachbarschaftspolitik der Europäischen Union

Thomas Bruha / Katrin Alsen \*

## Übersicht

1. Zehn Jahre EWR-Mitgliedschaft: Jubiläum im Krisenjahr der EU
2. EU-Krise als Katalysator des Wandels in Europa
3. Kleinstaat und Integration
4. Europäischer Integrationsauftrag der EU
5. Fragen einer EU-Mitgliedschaft Liechtensteins
6. Fazit

## 1. Zehn Jahre EWR-Mitgliedschaft: Jubiläum im Krisenjahr der EU

### 1.1 Die EU in der Verfassungs- und Akzeptanzkrise

Der negative Ausgang der Referenden über den EU-Verfassungsvertrag<sup>1</sup> in Frankreich und in den Niederlanden hat die Gemeinschaft tief getroffen. Statt Verfassung, eine «fassungslose EU»<sup>2</sup>. Trotz selbst auferlegter «Denkpause»,<sup>3</sup> von Hektik begleitete Orientierungslosigkeit. Erste Überlegungen, den Verfassungsvertrag doch noch retten zu können, in-

---

\* Erweiterte und um Fussnoten ergänzte Fassung des am 10. Juni 2005 gehaltenen Referats von Thomas Bruha. Die Darstellung folgt der Struktur des damals vorgelegten Thesenpapiers. Auch der Vortragsstil ist weitgehend beibehalten worden.

1 ABl. Nr. C 310/1 vom 16. Dezember 2004.

2 So der Titel («Die fassungslose EU») einer Konferenz der Friedrich-Ebert-Stiftung kurz vor den Referenden am 29. Mai und 1. Juni 2005, siehe Das Parlament Nr. 20 vom 17. Mai 2005.

3 In einer Erklärung vom 18. Juni 2005 hat der Europäische Rat in Brüssel bis zum ersten Halbjahr 2006 eine «Zeit der Reflexion» in allen Mitgliedstaaten beschlossen (SN 117/05).

dem man ihn nach Abschluss des Ratifizierungsverfahrens in den anderen Mitgliedstaaten der französischen und niederländischen Bevölkerung nochmals vorlegt, sind als «Ausdruck von Realitätsverweigerung» bezeichnet worden.<sup>4</sup> Wege aus der Verfassungskrise sind nicht in Sicht.<sup>5</sup> Jetzt rächt sich die Verfassungsrhetorik.<sup>6</sup> Das gilt für das Ergebnis der Referenden, die durch die Aufladung mit dem Verfassungsbegriff mit einem höheren Risiko belastet wurden, wie für die Folgen eines Nein. Die Ablehnung einer erstmals vorgelegten «Verfassung» und der mit ihr assoziierte Schritt in eine staatsähnlichere Gemeinschaft wiegt schwerer als ein Nein zu einer «normalen Vertragsänderung». Die EU ist «fürs erste ein kranker Riese».<sup>7</sup> Dies ist zunächst einmal hinzunehmen. Nichts wäre falscher, als das Nein zum Verfassungsvertrag hinter einer «Referendumsschelte» verstecken und den Schaden dadurch klein reden zu wollen.<sup>8</sup> Die EU ist mit einem politischen Debakel und einer ernsthaften Akzeptanzkrise europäischer Politik konfrontiert. Antieuropäische Kräfte und sachfremde Motive wie die Gelegenheit zur «Bestrafung» der Regierung mögen in einem schwer einschätzbaren Masse mitgespielt haben. Sie erklären aber nicht die Deutlichkeit der Ablehnung.<sup>9</sup> Zu einem

- 
- 4 Joachim Schild, Ein Sieg der Angst – das gescheiterte französische Verfassungsreferendum, *Integration* 28 (2005), S. 187 ff. (187) mit Hinweisen auf entsprechende Äusserungen von Jean-Claude Juncker und Valéry Giscard d'Estaing.
- 5 Mathias Jopp/Gesa-S. Kuhle, Wege aus der Verfassungskrise – die EU nach den gescheiterten Referenden in Frankreich und den Niederlanden, *Integration* 28 (2005), S. 257 ff.
- 6 Kritisch seit vielen Jahren der Berliner Verfassungsrechtler Dieter Grimm, zuletzt in *Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ)* vom 12. Mai 2005, S. 6 («Der Vertrag: Die «europäische Verfassung» ist keine echte Verfassung - aus der Europäischen Union wird kein Bundesstaat»).
- 7 So der Berliner Europarechtler Ingolf Pernice auf der Tagung der Friedrich-Ebert-Stiftung (Anm. 2).
- 8 Entsprechende Äusserungen finden sich zuhauf. So hat etwa der Bonner Politikwissenschaftler Ludger Kühnhardt drei «Auswege aus der Sackgasse» vorgeschlagen: 1. Wiederholung der Referenden in Frankreich und den Niederlanden, verbunden mit Opting-out-Klauseln; 2. Enthaltung Frankreichs und der Niederlande im Europäischen Rat; 3. Kürzung der Verfassung zumindest als Opting-out für Frankreich und die Niederlande. Siehe *Neue Zürcher Zeitung (NZZ)* vom 8. Juni 2005 («Auswege für die EU aus der Sackgasse»). Dagegen zurecht der Hannover'sche Europarechtler Ulrich Haltern, «Die EU ist in keiner Sackgasse. Plädoyer für ein Nachdenken über das Integrationsziel», *NZZ* vom 10. Juni 2005, S. 9.
- 9 Die Beteiligung bei dem Referendum in Frankreich lag bei rund 70 Prozent, beim Referendum in den Niederlanden bei 63,9 Prozent. In Frankreich stimmten 54,87 Prozent und in den Niederlanden 61,6 Prozent gegen die Verfassung.

erheblichen Teil dürften sich «demokratische Reflexe»<sup>10</sup> entladen haben, die eine weit verbreitete Unzufriedenheit mit dem als «grenzenlos» empfundenen Prozess der Vertiefung und Erweiterung der EU artikulieren (Identitätsfrage, Türkei, Finalität der EU, u.a.). Einstmals als starke Zugpferde benutzte Schlagworte wie das der «Unumkehrbarkeit» der Integration, sei es der Binnenmarkt oder die Wirtschafts- und Währungsunion (WWU), haben sich anscheinend verbraucht oder werden nicht mehr so ohne weiteres angenommen.<sup>11</sup> Beobachter sprechen von einem «Neuen Pragmatismus» der Bevölkerung in den Mitgliedstaaten.<sup>12</sup> Die EU muss sich auf einen deutlich kritischeren, mit schönen Worten allein nicht mehr zu gewinnenden Stimmbürger einstellen.

## *1.2 EU-Krise und EWR*

Angesichts dieser Krise, die zu einem erheblichen Teil eine Krise im Verhältnis der politischen Eliten zu den Bürgern ist, wird die Gemeinschaft ihre Zielsetzungen, ihre Strategien und ihre Vorgehensweisen zu überdenken haben. Das gilt im Innern der EU wie im Verhältnis zu den anderen Staaten Europas und angrenzenden Regionen. Ob an den bisherigen «Fahrplänen» so ohne weiteres festgehalten wird, bleibt abzuwarten. Hinter viele Agenden (Türkeibeitritt, Öffnung der Dienstleistungsmärkte gegenüber Billiglohnländern, Beeinträchtigung innerstaatlicher Umverteilungspolitiken durch Verfolgung der Stabilitätsziele der WWU, Überlagerung innerstaatlichen Drittausländerrechts durch fortschrittlichere gemeinschaftliche Migrationspolitik, u.a.) werden von verschiedenen Seiten neue Fragezeichen gesetzt.<sup>13</sup> Als sensibel empfundene Agenden stossen zunehmend auf kritischere Haltungen.

Gleichsam im Windschatten dieser unionsweiten Turbulenzen entfaltet sich der am 2. Mai 1992 in Porto ins Leben gerufene Europäische Wirtschaftsraum (EWR) zur Zufriedenheit aller Beteiligten. Obwohl

---

10 So der Aachener Politikwissenschaftler Emanuel Richter in der FAZ vom 6. Juli 2005, S. 7.

11 So der Heidelberger Völkerrechtler Karl Doehring, FAZ, a.a.O.

12 So der Zürcher Philosoph Hermann Lübke in der NZZ vom 10. Juni 2005, S. 43 («Interessen und Werte: Die europäische Einigung und der neue Pragmatismus der Stimmbürger»).

13 Ausführlicher dazu unter 2.

oder vielleicht gerade weil er in der europäischen Architektur eher ein «Mauerblümchendasein» fristet, funktioniert er gut und stösst auf grosse Akzeptanz. Dies wird sogar in Kreisen eingeräumt, in denen man für den vergleichsweise «unbedeutenden EWR» mit seinem «hypertrophen Institutionengefüge» eher degoutant anmutende Worte findet.<sup>14</sup> Der EWR ist mit keinen Problemen unerwünschter Migration oder des Lohndumpings verbunden – jedenfalls im Allgemeinen<sup>15</sup> – und steht für eine sinnvolle Ausdehnung des Binnenmarktes über die Grenzen der EU hinaus.<sup>16</sup> Die oben skizzierte Krise trifft ihn jedenfalls nicht direkt.

Für diesen neuen Phänotyp der völkervertraglichen Assoziierung der EU mit europäischen Nichtmitgliedsstaaten ist der Begriff «Binnenmarktassoziiierung»<sup>17</sup> vorgeschlagen worden. Damit soll dem Ziel des EWR, «eine Gleichbehandlung der Einzelpersonen und Marktteilnehmer hinsichtlich der vier Freiheiten und der Wettbewerbsbedingungen zu erreichen»<sup>18</sup>, Rechnung getragen werden. Ein vergleichbar hohes Integrationsniveau weist kein anderes Assoziierungsabkommen der EU mit Drittstaaten auf. Diese mögen zwar in dem einen oder anderen Punkt über den EWR hinausgehen, etwa durch Schaffung einer Zollunion. Das gegenwärtig prominenteste Beispiel ist das 1995 in eine Zoll-

---

14 Vgl. entsprechende Äusserungen des für den EWR zuständigen deutschen Kommissionsbeamten Matthias Brinkmann beim 9. Liechtensteiner Europa-Symposium am 3. Mai 2005 in Vaduz: «Wie funktioniert nun dieses leicht kafkaesk anmutende Gebilde? Um es gleich vorweg zu sagen: Erstaunlich gut.» (S. 2 des Redemanuskripts).

15 Zu den speziellen Sorgen und «Nöten» Liechtensteins siehe etwa den Beitrag von Hubert Büchel (in diesem Band).

16 Eine umfassende Übersicht über die verschiedenen Abkommen, welche eine mehr oder weniger weit gehende Ausdehnung des Binnenmarktrechts auf europäische wie aussereuropäische Drittstaaten vorsehen, findet sich bei Waldemar Hummer, Die räumliche Erweiterung des Binnenmarktrechts, Europarecht Beiheft 1/2002, S. 75 ff.

17 Thomas Bruha, Binnenmarktassoziiierungen, in: ders./Meinhard Hilf (Hrsg.), Perspektiven für Europa: Verfassung und Binnenmarkt, Europarecht Beiheft 3/2002, S. 109 ff.; zustimmend Gert Nicolaysen, ebd. S. 120 f. Ausführlicher zum Binnenmarktcharakter des EWR Thomas Bruha, Is the EEA an Internal Market?, in: Peter-Christian Müller-Graff/Erling Selvig (Hrsg.), EEA-EU Relations, 1999, S. 97 f. Eine jüngste Funktionenbilanz mit Schwerpunkt auf der gerichtlichen Durchsetzung des gemeinsamen Binnenmarktrechts findet sich bei Carl Baudenbacher/Peter Tresselt/Thorgeir Örylgsson (Hrsg.), The EFTA Court. Ten Years On, 2005.

18 EWR-Abkommen, 15. Erwägungsgrund der Präambel.

union überführte Assoziierungsabkommen mit der Türkei.<sup>19</sup> Mit Blick auf den Kern wirtschaftlicher Integration, die Verwirklichung der Marktfreiheiten und ein System unverfälschten Wettbewerbs reichen diese Abkommen an das EWR-Niveau aber nicht annähernd heran. Die Bürger und Unternehmen der EFTA/EWR-Staaten und der EU-Staaten begegnen sich im EU-/EWR-Binnenmarkt gewissermassen «auf gleicher Augenhöhe».<sup>20</sup> Dabei partizipieren und profitieren die volkswirtschaftlich leistungsfähigen EFTA-Staaten nicht nur vom europäischen Binnenmarkt. Sie tragen auch zu seinem Erfolg bei.

### *1.3 EWR-Modell, Türkei-debatte, Neue Nachbarschaftspolitik der EU*

Abschiedsreden auf den EWR sind daher verfehlt.<sup>21</sup> Jedenfalls gibt es keinen konkreten Anlass. Zwar dürfte der EWR im Falle eines EU-Beitritts von Island und/oder Norwegen in der gegenwärtigen Form zu bestehen aufhören.<sup>22</sup> Ob es dazu so rasch kommt, dürfte nach der vorläufigen Blockierung des Verfassungsvertrages aber zunächst einmal fraglich sein. Auch werden seit dem Nein Frankreichs und der Niederlande erste politische Stimmen laut, die das Modell des EWR als eine Alternative (dauerhaft oder vorübergehend) zur EU-Vollmitgliedschaft wieder entdecken.<sup>23</sup> Derartige Überlegungen galten lange Zeit wegen der politischen Entscheidung für eine rasche EU-Osterweiterung als tabu.<sup>24</sup>

---

19 Beschluss Nr. 1/95 des Assoziationsrates EG-Türkei vom 22. Dezember 1995 über die Durchführung der Endphase der Zollunion, ABl. Nr. L 35 vom 13. Februar 1996.

20 Vgl. auch Brinkmann (Anm. 14) in unmittelbarem Anschluss an das obige Zitat: «In seinem nun 10-jährigen Bestehen hat es der EWR vermocht, einen erweiterten Binnenmarkt zu schaffen, in dem im Wesentlichen die gleichen Wettbewerbsbedingungen herrschen.»

21 Siehe aber Brinkmann, S. 3: «So wie wir ihn heute kennen, ist der EWR sicher kein zukunftssträchtiges Modell.»

22 Näher zu den verschiedenen Szenarien Sieglinde Gsthöhl (in diesem Band).

23 So ausdrücklich Elmar Brok, [http://www.europa.admin.ch/presse/archiv/d/2003/presse03\\_03.htm#top](http://www.europa.admin.ch/presse/archiv/d/2003/presse03_03.htm#top).

24 Siehe aber die entsprechenden Vorschläge von Thomas Bruha/Thomas Straubhaar, «EWR II»: europäischer Warteraum oder Stufenplan für Mittel- und Osteuropa?, in: Rolf H. Hasse/Wolf Schäfer (Hrsg.), Die ökonomischen Aussenbeziehungen der EWU, 1998, S. 175–198.

Auch das insbesondere in Deutschland, neuerdings auch in Frankreich, politisch ventilierte Wunschmodell einer «privilegierten Partnerschaft» mit der Türkei (Merkel, Chirac) lehnt sich bewusst oder unbewusst an die EWR-Idee an. Selbst im Kontext der neuen Nachbarschaftspolitik der EU<sup>25</sup> im Verhältnis zu den Nichtmitgliedstaaten Osteuropas<sup>26</sup> und des südlichen Mittelmeerraums<sup>27</sup>, welche im vorläufig gescheiterten Verfassungsvertrag eine spezielle konstitutionelle Verankerung erfahren hat (Artikel I-57)<sup>28</sup>, taucht der EWR als Konzept begrifflich auf («Gemeinsamer Europäischer Wirtschaftsraum»)<sup>29</sup>. Allerdings wird ein solcher Raum, welcher die Türkei, die EFTA-Staaten und sonstige europäische Länder mitgerechnet annähernd eine Milliarde Einwohner<sup>30</sup> umfassen würde, auf absehbare Zeit nicht auf dem Niveau einer «Binnenmarktassoziiierung» zu verwirklichen sein. Dennoch wird dieses Ziel auch hier

- 
- 25 Siehe Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament «Grösseres Europa – Nachbarschaft: Ein neuer Rahmen für die Beziehungen der EU zu ihren östlichen und südlichen Nachbarn», KOM (2003) 104 endg. vom 11. März. 2003. Dazu u.a. Waldemar Hummer, *Die Union und ihre Nachbarn – Nachbarschaftspolitik vor und nach dem Verfassungsvertrag*, Integration 21 (2005), S. 233 ff.; Jörn Sack, *Kommission schlägt Aktionspläne im Rahmen der Neuen Nachbarschaftspolitik vor*, EuZW 2005, S. 3; Stiftung Entwicklung und Frieden, *Die Nachbarschaftspolitik der erweiterten EU. Stabilität und Wohlstand als realistische Ziele?*, SEF-News Nr. 17, Juni 2003.
- 26 Russland und die Neuen Unabhängigen Staaten (NUS) Armenien, Aserbaidschan, Belarus, Georgien, Kasachstan, Kirgisistan, Republik Moldau, Tadschikistan, Turkmenistan, Ukraine, Usbekistan, Mitteilung der Kommission, S. 2.
- 27 Ägypten, Algerien, Israel, Jordanien, Libanon, Libyen, Marokko, Palästinensische Behörde, Syrien, Tunesien, Mitteilung der Kommission, S. 3.
- 28 Art. I-57 lautet: Die Union entwickelt besondere Beziehungen zu den Ländern in ihrer Nachbarschaft, um einen Raum des Wohlstands und der guten Nachbarschaft zu schaffen, der auf den Werten der Union aufbaut und sich durch enge, friedliche Beziehungen auf der Grundlage der Zusammenarbeit auszeichnet. (Abs. 1) Für die Zwecke des Absatzes 1 kann die Union spezielle Übereinkünfte mit den betreffenden Ländern schliessen. Diese Übereinkünfte können gegenseitige Rechte und Pflichten umfassen und die Möglichkeit zu gemeinsamem Vorgehen eröffnen. Zur Durchführung der Übereinkünfte finden regelmässige Konsultationen statt. (Abs. 2).
- 29 Mitteilung der Kommission (FN 25), S. 10 (im Zusammenhang mit einer entsprechenden Initiative mit Russland und – als denkbare Option im Zuge der weiteren Entwicklungen – mit den westlichen NUS Ukraine, Republik Moldau und sogar Belarus).
- 30 EU (450 Millionen), Russland, westliche NUS und Länder des südlichen Mittelmeerraums (385 Millionen), siehe Mitteilung der Kommission, S. 3. Mit der Türkei kämen weitere 70 Millionen Einwohner hinzu. Ferner die Einwohner der EFTA-Staaten, Bulgariens und Rumäniens sowie der Beitrittsaspiranten in Süd-Ost-Europa, mit denen zur Zeit verschiedene Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen bestehen.

geflaggt, zumindest verbal.<sup>31</sup> Realistischerweise kommen hierfür aber langfristig wohl nur ganz wenige Staaten bzw. Regionen in Betracht.<sup>32</sup>

## 2. EU-Krise als Katalysator des Wandels in Europa

Der EWR sowie die mit ihm erstmals verwirklichte Idee einer «Binnenmarktmemberschaft ohne EU-Mitgliedschaft» bieten also ein Fundament, «auf dem sich bauen» lässt. Er fügt sich sinnvoll in das Integrationsystem der europäischen Staaten ein. Die EU ist zweifellos das Kernstück der europäischen Integration, im wirtschaftlichen wie im politischen Sinne. Sie ist jedoch eingebettet in ein weites Netz von Integrationsbeziehungen und Integrationsräumen, die sich in vielfältiger Weise unterscheiden (Integrationsniveau, funktionale Reichweite der Integration, Vertragsstrukturen, u. a.), die jedoch miteinander verflochten sind und sich zum Teil wechselseitig «überlappen». In räumlicher Hinsicht lässt sich von einem flexiblen, dynamischem Wandel unterliegenden System «überlappender Räume regionaler Integration» bzw. «overlapping areas of regional integration»<sup>33</sup> sprechen; in der gewissermassen vertikalen Perspektive der Überlagerung und Durchdringung der hieran teilnehmenden Staaten durch unterschiedlich konzipierte Integrationsverbände von einem «Mehr-Ebenen-System der Integration» (multi-level system of integration)<sup>34</sup>, das ebenfalls durch ständige Veränderungen gekennzeichnet ist.

---

31 Siehe Mitteilung der Kommission, S. 4: «Zu diesem Zweck [engere wirtschaftliche Integration mit der EU im Gegenzug zu politischer, wirtschaftlicher und institutioneller Reform] soll Russland, den westlichen NUS und den Ländern im südlichen Mittelmeerraum die Aussicht auf Teilnahme am Binnenmarkt der EU und auf weitere Integration und Liberalisierung zur Förderung der Freizügigkeit und des freien Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehrs (vier Freiheiten) geboten werden.»

32 Zur Zeit gilt das grösste politische Interesse der Ukraine. Doch auch diese ist weit davon entfernt, auch nur ansatzweise «binnenmarktfähig» zu sein.

33 Wolf Schäfer, *Overlapping integration areas*, in: F.P. Lang/Renate Ohr (Hrsg.), *International Economic Integration*, 1995, S. 49 ff.

34 Zunächst entwickelt in den Politikwissenschaften, vgl. Fritz W. Scharp/Bernd Reiser/Fritz Schnabel, *Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik*, 1976; sodann rezipiert und adaptiert durch die Rechtswissenschaften, siehe zu verfassungsrechtlichen Überlegungen insbesondere Ingolf Pernice, *Multilevel Constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: European Constitution-Making Revisited*, CMLRev. 36 (1999), S. 703 ff; ders., *Nationales und europäisches Verfassungsrecht*, VVDStRL 50 (2001), S. 148, 163 ff.

Dass krisenhafte «Erschütterungen» und gegebenenfalls Umorientierungen seines Hauptakteurs den übergreifenden Integrationsraum nicht unbeeinträchtigt lassen, liegt auf der Hand und ist bereits oben angedeutet worden. Änderungen im «Fahrplan» der Vertiefung und Erweiterung der EU-Integration (zeitlich, Ziele, «Zwischenhalte», «Anschlusszüge») schlagen auch auf den übergreifenden Integrationsverband durch (Schaffung neuer Anreize oder Hindernisse für Neubei-tritte, Erweiterung des Angebots neuer Alternativen zur EU-Mitgliedschaft, Ersetzung alter durch neue Integrationsregime, usw.). Die Krise der EU ist auch als Katalysator beschleunigten Wandels in Europa zu verstehen, in welche Richtung auch immer. Alle in den gemeinsamen europäischen Integrationsraum eingebundenen Staaten sind gut beraten, sich hierauf einzustellen und Strategien und Perspektiven zu entwickeln. Die Situation gleicht insofern ein wenig der zweiten Hälfte der 1990er Jahre, als vom Binnenmarktprozess der Europäischen Gemeinschaft<sup>35</sup> erhebliche wirtschaftliche Verwerfungen ausgingen, welche zur Entdeckung der EWR-Idee (Jacques Delors) und zur Aufnahme von Verhandlungen der EG und ihrer Mitgliedstaaten mit den damals noch sieben EFTA-Staaten über das EWR-Abkommen führten.<sup>36</sup> Für einen kleinen Staat wie Liechtenstein gilt es besonders wachsam zu sein. «Vertrauen auf den EWR ist gut.» Dieses Vertrauen mit Überlegungen und Reservestrategien für einen «Plan B» zu verbinden, sollte der EWR sich durch Neu-Übertritte von EWR/EFTA-Staaten in die EU gewissermassen selbst auflösen, «ist besser».

### 3. Kleinstaat und Integration

Für einen kleinen Staat wie Liechtenstein bedeutet die Integration eine ständige Herausforderung, aber auch eine grosse Chance.<sup>37</sup> Einerseits ist das Land naturgemäss gewohnt, Anlehnung bei grösseren Nachbarstaa-

---

35 Weissbuch über die Vollendung des Binnenmarktes, 14. Juni 1985.

36 Siehe aus der damaligen Zeit Thomas Bruha, Liechtenstein im europäischen Integrationsprozess, in: Peter Geiger/Arno Waschkuhn (Hrsg.), Liechtenstein: Kleinheit und Interdependenz, 1990, S. 181 ff.; ders., Staats- und völkerrechtliche Grundfragen einer EWR-Mitgliedschaft Liechtenstein, LJZ 13 (1992), S. 3 ff.

37 Umfassend dazu Thomas Bruha/Katja Gey-Ritter, Kleinstaat und Integration: Liechtenstein im europäischen Integrationsprozess und in der Welthandelsordnung, Archiv des Völkerrechts 36 (1998), S. 154 ff.



ten und Staatenverbänden zu suchen. Andererseits fühlt es sich nicht selten der Gefahr ausgesetzt, von diesen als selbständiger Staat «geschluckt» oder de facto aus dem (politischen) Verkehr gedrängt zu werden. Um diesen Risiken der Integration zu begegnen, ist Streuung von Abhängigkeiten in der mehr als 200-jährigen Geschichte Liechtensteins immer eine existentielle Strategie gewesen. Im Rahmen des europäischen Integrationsprozesses, in dem herkömmliche, souveränitätsbetonte Staatlichkeit und Macht durch Übertragung von Hoheitsgewalten auf gemeinsame Institutionen zunehmend durchbrochen und abgebaut werden, bieten sich für den Kleinstaat vergleichsweise günstige Bedingungen. Statt einseitiger Anlehnung an Nachbarstaaten und faktische Zession von Hoheitsbefugnissen, Mitgliedschaft im Integrationsverband rechtlich gleichberechtigter Staaten, wenn natürlich auch mit dem der Grösse entsprechenden politischen und wirtschaftlichen Gewicht.

Zehn Jahre EWR-Mitgliedschaft dürfte auch die grössten Skeptiker davon überzeugt haben, dass sich Staatlichkeit im integrierenden Europa für einen Staat der Grössenordnung Liechtensteins nicht durch symbolhafte Aussenpolitik, sondern durch aktive Mitwirkung in den internationalen und supranationalen Institutionen und Entscheidungsprozessen der europäischen Staaten artikuliert.<sup>38</sup> Liechtenstein hat in den sechzig Jahren der Zeit nach Beendigung des Zweiten Weltkriegs nie soviel Aufmerksamkeit und Anerkennung als eigenständiger Staat erfahren wie in den zehn Jahren seiner Mitgliedschaft im EWR. Diese Errungenschaft gilt es aus souveränitätspolitischer Sicht zu wahren. Je enger Europa zusammen wächst, desto mehr definiert sich die Eigenstaatlichkeit durch Mitgliedschaft – und nicht nur Assoziierung – in Integrationsverbänden wie der EU oder dem EWR. Nur grössere Staaten können es «sich leisten», auf die «Clubmitgliedschaft» zu verzichten und – wie etwa die Schweiz – mehr oder weniger abseits zu stehen.

Die anderen Gründe welche für eine nachhaltige Sicherung erreichter Integration sprechen, sind wirtschaftlicher und individualrechtlicher Natur. Integrationsprozesse lassen sich nicht beliebig rückabwickeln, ohne dass Industrie und Handel und mit ihr die Volkswirtschaft in ihrer Exportabhängigkeit Schaden nehmen und/oder in erworbene Rechte eingegriffen wird. Insbesondere die Bedeutung der zuletzt genannten

---

38 Bruha/Gey-Ritter, (FN 37) S. 187.

Dimension wird häufig verkannt. Die unmittelbare Begründung subjektiver Rechte (und Pflichten) für Private und Unternehmen durch das Gemeinschaftsrecht – und damit auch das EWR-Recht – ist eines seiner hervorstechendsten Merkmale und ein wesentlicher Grund für den bisherigen Erfolg der Integration.<sup>39</sup> Ein «Ausstieg» aus einem erreichten Integrationsniveau ist mit der Rücknahme grundrechtlicher Positionen verbunden. Davon sind nicht nur wirtschaftliche Belange betroffen, sondern auch berufliche oder gar persönliche Lebensplanungen (Europäischer Bildungsraum, allgemeine Freizügigkeit, u. a.). Aus gutem Grund sehen die Gemeinschaftsverträge daher bislang auch kein «Austrittsrecht» aus der EU vor,<sup>40</sup> was sich aufgrund der unterschiedlichen Rechtsnatur allerdings nicht unmittelbar auf das EWR-Abkommen übertragen lässt.<sup>41</sup>

Für Staat, Wirtschaft und Gesellschaft Liechtensteins ist es daher von vitalem Interesse, beizeiten auszuloten, welche Möglichkeiten schritt haltender, d. h. flexibler und insbesondere nach oben hin offener Integration auf der Basis des erreichten Niveaus sich bei einer Veränderung des integrationspolitischen Umfeldes ergeben. Dies ist zum einen eine politische Frage, welche es geboten erscheinen lässt, verschiedene denkbare Szenarien in den Blick zu nehmen.<sup>42</sup> Zum anderen stellt sich die Frage nach den rechtlichen Rahmenbedingungen der Integrationspolitik und der Suche nach neuen Lösungen, der in diesem Beitrag nachgegangen werden soll. Dazu ist zunächst zu bemerken, dass diese Rahmenbedingungen in der EU auch ohne Inkraftsetzung des Verfassungsvertrages auf verfassungsrechtlicher Ebene vorgegeben sind. Zumindest im materiellrechtlichen Sinne verfügt die EU bereits über europäisches Verfassungsrecht in Gestalt der Kerngehalte der Gründungsverträge, der ge-

---

39 Siehe grundsätzlich zur Bedeutung subjektiver Rechte als Instrument zur «dezentralen Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts» Claus-Dieter Classen, *Der einzelne als Instrument zur Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts?*, *VerwArch* 1997, S. 645 ff.

40 Zur umstrittenen Einführung eines derartigen Rechts in den Verfassungsvertrag der EU (jetzt Art. I-60) siehe Thomas Bruha/Carsten Nowak, *Recht auf Austritt aus der Europäischen Union? Anmerkungen zu Artikel I-59 des Entwurfs eines Vertrages über eine Verfassung für Europa*, *Archiv des Völkerrechts* (42) 2004, S. 1 ff., 17 ff. («Subjektivrechtliche Dimension der Austrittsklausel»).

41 Gemäss Art. 127 kann jede Vertragspartei während einer Zwölf-Monats-Frist vom EWR-Abkommen zurücktreten.

42 Dazu der Beitrag von Sieglinde Gstöhl (in diesem Band).

meinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten und der Europäischen Menschenrechtskonvention.<sup>43</sup> Aus ihnen lassen sich Zielvorgaben und Prinzipien ableiten, denen zu Folge die Frage des Verhältnisses der EU zu den ihr noch nicht angehörigen europäischen Staaten, inbegriffen das Erweiterungsdossier, als rechtlich gebunden anzusehen ist. Entscheidungen darüber, mit welchen europäischen Nichtmitgliedstaaten die EU in welcher Form (Mitgliedschaft, Assoziierung, Freihandelssystem, u. a.) integrativ verbunden sein will, ist nicht Gegenstand freien politischen Ermessens. Dieses ist ziel- und prinzipiengebunden. Das soll zunächst dargelegt werden (4.). Dem schliessen sich einige Überlegungen zur Frage einer eventuellen Mitgliedschaft des Kleinstaates Liechtenstein in der EU an (5.).

#### 4. Europäischer Integrationsauftrag der EU

##### *4.1. Offenheit der EU für alle europäischen Staaten*

Ein erstes verfassungsrechtliches Prinzip ist das der Offenheit der EU für alle Staaten Europas. Seit Beginn des europäischen Integrationsprozesses im Rahmen der Europäischen Gemeinschaften vor mittlerweile mehr als fünfzig Jahren sind diese dem Ziel der immer engeren Vereinigung der Völker Europas verpflichtet.<sup>44</sup> Zeitweilig verdeckt durch die faktische Beschränkung des Integrationsprozesses auf Westeuropa bis Ausgang der 1980er Jahre, war dieser Integrationsauftrag stets gesamt-europäisch zu verstehen. Entsprechend sah schon Art. 98 des mittlerweile ausser Kraft getretenen Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) von 1951 vor, dass «jeder europäische Staat» einen Antrag auf Mitgliedschaft stellen kann. An dieser Formulierung ist auch in den Römer Verträgen zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und der Europäischen

---

43 Siehe Hans-Joachim Schütz/Thomas Bruha/Doris König, *Casebook Europarecht*, 2004, S. 27 ff. m.w.N.; grundlegend Anne Peters, *Elemente einer Theorie der Verfassung Europas*, 2001.

44 Siehe bereits die Schumann-Erklärung von 1950 sowie die Präambel des mittlerweile aufgehobenen EGKS-Vertrages von 1951, Textauszüge in Schütz/Bruha/König, S. 12 f.

Atomgemeinschaft (EAG) von 1957 sowie deren späteren Änderungen und Erweiterungen festgehalten worden. Die gegenwärtig gültige Beitrittsklausel findet sich in Art. 49 des EU-Vertrages (EU) in der durch den Vertrag von Maastricht (1992) geschaffenen Version, der zufolge «jeder europäische Staat», welcher die in Art. 6 Abs. 1 EU aufgeführten verfassungsstaatlichen Grundsätze (Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte) achtet, einen Antrag auf Mitgliedschaft in der Union stellen kann. Noch deutlicher sprechen Art. I-1 Abs. 1 und Art. I-58 Abs. 2 des Verfassungsvertrages davon, dass die Union allen europäischen Staaten, welche sich zu ihren Werten bekennen, «*offen steht*». Das schließt jegliche Deutungen aus, die Beitrittsklausel auf ein Recht auf Stellung eines Mitgliedschaftsantrags zu reduzieren, der zwar wohlwollend zu prüfen sei, über den aber positiv wie negativ frei entschieden werden könne. Unterstrichen wird dies auch durch Art. 1 Abs. 2 EU, demzufolge die EU dem Ziel der «Verwirklichung einer immer engeren Union der Völker Europas» verpflichtet ist.

#### *4.2 Objektivrechtliche Abwägungspflichten zwischen Erweiterung und Vertiefung*

Ein zweites verfassungsrechtliches Prinzip ist das der notwendigen Abwägung zwischen den Zielen bzw. Erfordernissen der Erweiterung und der Vertiefung der Integration. Die sehr allgemein gehaltene Vorschrift des Art. 49 EU räumt hier einen weiten Beurteilungs- und Ermessensspielraum ein, der sich zum einen auf die Konkretisierung der Beitrittsvoraussetzungen bezieht, zum anderen auf die Prüfung ihres Vorliegens im konkreten Fall. Allerdings ist dieser Spielraum rechtlich begrenzt. Diese Grenzen ergeben sich zunächst aus der erwähnten Zwecksetzung der Beitrittsklausel des Art. 49 EU.<sup>45</sup> Sie formt das in den Präambeln und Vertragszielbestimmungen des EU- und EG-Vertrages zum Ausdruck kom-

---

45 Hermann Mosler, Die Aufnahme in Internationale Organisationen, ZaöRV 19 (1958), S. 275 (282 f.); Juli Zeh, Recht auf Beitritt?, 2002, S. 44; Edin Sarcevic, EU-Erweiterung nach Art. 49 EUV: Ermessensentscheidung und Beitrittsrecht, Europarecht 37 (2002), S. 461 ff.; zur Heranziehung der Präambeln und Zielbestimmungen bei der Auslegung spezieller Normen völkerrechtlicher Verträge vgl. nur Meinhard Hilf/Eckhard Pache, in: Eberhard Grabitz/ Meinhard Hilf (Hrsg.), EU-Kommentar, Band I, 2005, Präambel Rn. 6, 9 f.

mende Erweiterungsziel aus. So ist die Union nicht nur auf einen «immer engeren Zusammenschluss der europäischen Völker» (Präambel EG, Erwägungsgrund 1) angelegt. Die «Völker Europas» werden aufgefordert, sich den Bestrebungen der EG anzuschließen (Präambel EG, Erwägungsgrund 8). Auch der EU-Vertrag bekräftigt das Erweiterungsziel mit der Forderung, «feste Grundlagen für die Gestalt des zukünftigen Europas» zu schaffen (Präambel EU, Erwägungsgrund 2). Auch Art. 1 Abs. 2 EU spricht von «einer immer engeren Union der Völker Europas» und bezieht somit auch Nichtmitgliedstaaten in das Integrationsziel mit ein.<sup>46</sup>

Jedoch kommt gleichzeitig an mehreren Stellen des Primärrechts die zweite Zielrichtung der Integrationsdynamik, nämlich die Vertiefung, zum Ausdruck: Art. 1 Abs. 2 EU postuliert die «Verwirklichung einer immer engeren Union», Art. 2, 5. Spstr. EU die «volle Wahrung des gemeinschaftlichen Besitzstandes und seine Weiterentwicklung». Erweiterung und Vertiefung geraten oft in Konflikt, stehen zumindest in einem Spannungsverhältnis. Dies hat insbesondere die letzte, grösste Erweiterung in der Geschichte der EU gezeigt und wird auch durch die kontroverse Diskussion über die Fortsetzung des Erweiterungsprozesses belegt. Entsprechend umstritten ist das rechtliche Verhältnis der Zielsetzungen zueinander.<sup>47</sup> Handlungsleitende Kriterien zur Bewältigung eines konkreten Zielkonflikts geben die Verträge nicht her. Beide Ziele – die Vertiefung wie die Erweiterung – sind fest in den Verträgen niedergelegt. Keines hat vor dem anderen abstrakt Vorrang.<sup>48</sup> Vielmehr ist es Aufgabe der Unionsorgane und der Mitgliedstaaten, bestehende Ziel-

46 Christian Calliess, in: ders./Matthias Ruffert (Hrsg.), Kommentar EUV/EGV, 2002, Art. 1 EU Rn. 16; Christoph Dorau, Die Öffnung der EU für europäische Staaten, EuR 1999, S. 736 (748 f.); Meinhard Hilf, in: Eberhard Grabitz/ders. (Hrsg.), EU-Kommentar, Altband I, 2000, Art. A EU Rn. 12; Juli Zeh, Recht auf Beitritt, in: Christian Calliess/Hubert Isak (Hrsg.), Der Konventionsentwurf für eine EU-Verfassung im Kontext der Erweiterung, 2004, S. 81 (82, 91).

47 Zur tatsächlichen Entwicklung von Erweiterung und Vertiefung und der entsprechenden politischen Debatte vgl. Fraser Cameron, Widening and Deepening, in: ders. (Hrsg.), The Future of Europe: Integration and enlargement, 2005, S. 1–17; vier Denkschulen zum strittigen Verhältnis sind dargestellt bei Barbara Lippert/Wolfgang Wessels, Erweiterungskonzepte und Erweiterungsmöglichkeiten, in: Cord Jakobeit/Alparslan Yenil (Hrsg.), Gesamt Europa: Analysen, Probleme und Entwicklungsperspektiven, 1993, S. 439 (442–449).

48 Vgl. u. a. Horst G. Krenzler, in: GTE (Hrsg.), Kommentar EUV/EGV, Bd. 5, 5. Aufl., 1997, Architektur Europas, Rn. 43; Zeh (FN 45), S. 19, 47; dies. (FN 46), S. 82; die britische Regierung fordert hingegen einen Vorrang der Erweiterung, die französische Regierung einen Vorrang der Vertiefung, dargestellt bei Josef Janning,

konflikte zu einem schonenden Ausgleich zu bringen. Eine solche objektiv-rechtliche Abwägungspflicht, man könnte auch von einem Optimierungsgesetz oder von der Herstellung «praktischer Konkordanz» sprechen, ist im nationalen Verfassungsrecht etwas völlig Normales und die notwendige rechtliche Reaktion auf die Kollision verfassungsrechtlich geschützter Rechtsgüter.<sup>49</sup> Diese Grundsätze lassen sich auf das gemeinschaftliche Verfassungsrecht ohne weiteres übertragen, auch wenn dieses nicht in einer förmlichen Verfassungsurkunde kodifiziert ist.

Die Kriterien, nach denen dieser Ausgleich zwischen Vertiefung und Erweiterung zu erfolgen hat, bilden die geschriebenen Beitrittsvoraussetzungen gemäss Art. 49 Abs. 1 EU und die vom Europäischen Rat im Juni 1993 beschlossenen Kopenhagener Kriterien<sup>50</sup>, welche letztlich die Wahrung der Homogenität der Mitgliedsstaaten im funktional föderativen System der Gemeinschaft und damit die Vertiefung gewährleisten sollen.<sup>51</sup> Es besteht für die Union und die Mitgliedstaaten eine objektive, wenn auch gerichtlich kaum überprüfbare<sup>52</sup> Pflicht, jedem europäischen Staat die Mitgliedschaft einzuräumen, wenn dies ohne Gefährdung des Ziels der Vertiefung der Union erfolgen kann. Angesichts des Umfangs und der Komplexität der hierbei vorzunehmenden Feststellungen, Prüfungen und Bewertungen ist das Ergebnis der Abwägungen und der Auflösung der Kollision rechtlich nicht determinierbar. Jedoch darf europäischen Nichtmitgliedstaaten nicht von vornherein jegliche Beitrittsperspektive versagt werden,<sup>53</sup> ebenso wenig wie die Gemeinschaft

---

Europa braucht verschiedene Geschwindigkeiten, EA 1994, S. 527 (531); eine Prioritätsentscheidung zugunsten der Erweiterung fordert auch Georg Brunner, Die Europäische Union zwischen Vertiefung und Erweiterung, in: Jürgen F. Baur/Christian Watrin (Hrsg.), Recht und Wirtschaft der Europäischen Union, 1998, S. 179 (179 f.).

49 M.w.N. Christian Calliess, Politische Ziele und Prinzipien im Verfassungsrecht der Europäischen Union, Göttinger Online-Beiträge zum Europarecht Nr. 7, 26. April 2004, S. 11–13, 15, 27–31; Karl-Peter Sommermann, Staatsziele und Staatszielbestimmungen, 1997, S. 411 ff.

50 Europäischer Rat von Kopenhagen vom 21./22. Juni 1993, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, SN 180/1/93, Text in: Bull. EG 6-1993, S. 13; dazu ausführlich und m.w.N. z.B. Thomas Bruha/Oliver Vogt, Rechtliche Grundfragen der EU-Erweiterung, VRÜ 30 (1997), S. 477 (484 ff.); Zeh (FN 45), S. 21 ff.

51 Dorau (FN 46), S. 749 f.; Christoph Vedder, in: Grabitz/Hilf (FN 45), Art. 49 EU Rn. 3 f.; Zeh (FN 45), S. 19 f., 47; dies. (FN 46), S. 83.

52 Ausführlich zur Frage der Justiziabilität der Erweiterungsvoraussetzungen Bruha/Vogt (FN 50), S. 490–492; Zeh (FN 45), S. 42 ff., 77 ff.; dies. (FN 46), S. 87 f., 92 f.

53 Iris Kempe/Wim van Meurs, Prospects and Risks of EU Enlargement, CAP-working paper, November 2002, S. 4; Zeh (FN 45), S. 47, 74.

im einseitigen Interesse der Erweiterung in eine «bessere Freihandelszone» (zurück) verwandelt werden darf.<sup>54</sup> Darüber hinaus versteht es sich von selbst, dass nicht jedes beliebige politische Interesse dem verbindlichen Erweiterungsziel entgegen gehalten werden kann. Insbesondere bei der Berücksichtigung rein nationaler Interessen der Mitgliedsstaaten oder blosser Bestrebungen nach Gewinnmaximierung setzen sich die Entscheidungsträger dem Vorwurf des Ermessensmissbrauchs aus.<sup>55</sup>

Ob man zum selben Ergebnis auch bei Anlegung rein völkerrechtlicher Massstäbe kommt,<sup>56</sup> ist dagegen fraglich. Selbst wenn man die EU als «beschränkt offene» oder gar «notwendige regionale Organisation»<sup>57</sup> qualifiziert – was mit zunehmender Ablösung der EU von ihrer völkerrechtlichen Basis immer fraglicher wird – lassen sich daraus kaum konkrete Pflichten ableiten.<sup>58</sup> Rechtliche Bedeutung könnten derartige Qualifizierungen völkerrechtlicher Provenienz allenfalls als Auslegungsregel im Rahmen der Prüfungsverfahren gemäss Art. 49 EU gewinnen, wo sie neben dem praktisch bedeutungslosen Gebot zur wohlwollenden Prüfung eingegangener Beitrittsanträge<sup>59</sup> auch die Pflicht begründen mögen, den Beitritt hemmende Faktoren so eng wie möglich zu verstehen.<sup>60</sup> Auch daraus würde sich das schon oben angesprochene Verbot ableiten lassen, rein partikuläre Interessen zu verfolgen und – gegebenenfalls ver-

---

54 Bruha/Vogt (FN 50), S. 501.

55 Bundeskanzler Gerhard Schröder, Süddeutsche Zeitung vom 7./8. Mai 2005, S. 1; Zeh (FN 45), S. 45, 55, 75; dies. (FN 46), S. 84; kein schonender Ausgleich wird insb. erreicht durch «erweiterungsfeindliche Vertiefungen» in Abgrenzung zu «erweiterungsfreundlichen Vertiefungen», vgl. Hans Willgerodt, Die Europäische Union zwischen Vertiefung und Erweiterung – der Beitritt der mittel- und osteuropäischen Staaten zur Gemeinschaft, in: Baur/Watrin (FN 48), S. 195 (203–212).

56 So auch Zeh (FN 46), S. 87.

57 Terminologie von Thomas Oppermann, Grundfragen der Mitgliedschaft in Internationalen Organisationen, in: Diskussionen der 14. Tagung der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht in Göttingen am 10. und 11. April 1975, 1975, S. 53 (66–75); Zum Universalitäts- bzw. Offenheitsgedanke allgemein Günter Czerwinski, Das Universalitätsprinzip und die Mitgliedschaft in internationalen universalen Verträgen und Organisationen, 1974, S. 40–49, 120, 124–134; zur Übertragung der Grundsätze auf die EU vgl. z.B. Gerald G. Sander, in: Liber amicorum Thomas Oppermann, 2001, S. 301 (302, 328); Vedder, in: Grabitz/Hilf (FN 45), Art. 49 EU Rn. 8; Zeh (FN 45), S. 18, 52, 54; dies. (FN 46), S. 86.

58 Eine eigenständige Pflicht zur Aufnahme neuer Mitglieder bejahen nur einige Vertreter des Universalitätsprinzips, vgl. Nachweise bei Czerwinski (FN 57), S. 40, der eine solche selbst aber ablehnt, vgl. S. 49.

59 Bruha/Vogt (FN 50), S. 500; Mosler (FN 45), S. 283, 294 f.

60 Mosler (FN 45), S. 281–283; Oppermann (FN 57), S. 71 f.

deckt – in die «Abwägung» einzubringen, also Gesichtspunkte, die keinerlei Zusammenhang mit der Prüfung der Beitrittsfähigkeit aufweisen.<sup>61</sup>

### 4.3 Grundsatz bestmöglicher Partizipation

Als drittes verfassungsrechtliches Prinzip lässt sich der Grundsatz bestmöglicher Partizipation nennen. Hierunter soll die Pflicht verstanden werden, europäischen Drittstaaten, die sich am Integrationsprozess der Gemeinschaft beteiligen wollen, aber aus den oben genannten Gründen nicht oder noch nicht in die EU aufgenommen werden können oder wollen, eine Partizipation auf einer Stufe anzubieten, welche der Vollmitgliedschaft so nah wie möglich kommt. Um nicht missverstanden zu werden: Auch insoweit bestehen keine subjektiv-rechtlichen Ansprüche. Eher lässt sich von «legitimen Anwartschaften» auf bestmögliche Partizipation sprechen, welche mit einer entsprechenden Pflicht der Gemeinschaft korrespondieren.<sup>62</sup> Eine solche zuweilen auch als «abstrakte Beitrittsperspektive» bezeichnete Anwartschaft mag sich in einem gewissen Stadium vertraglicher Verflechtung zwischen der EU und dem Drittstaat zu einem veritablen Recht – in diesem Zusammenhang auch als «konkrete Beitrittsperspektive» bezeichnet – verdichten.<sup>63</sup> Insbesondere können entsprechende Ansprüche vertraglich normiert sein. Das ist etwa im EWR-Abkommen der Fall, wo Art. 128 Abs. 1 jedem Staat, der Mitglied der EFTA wird, das Recht einräumt, die Vertragsmitgliedschaft im Abkommen zu beantragen. Im Allgemeinen wird eine derartige Verdichtung der Anwartschaft zu einem Partizipationsrecht jedoch nicht gegeben sein.

Auch ohne «vertragliche Verdichtung» ist das Ziel aber verfassungsrechtlich klar definiert: Allen europäischen Staaten, ob klein ob

---

61 Allgemein zu den Tatbestandsvoraussetzungen und Zielbestimmungen als Ermessensgrenzen Albert Bleckmann, *Ermessensfehlerlehre, Völker- und Europarecht, Vergleichendes Verwaltungsrecht*, 1997, S. 59; speziell zum Beitritt Zeh (FN 45), S. 55.

62 Bruha/Vogt (FN 50), S. 500 f.

63 Zu dieser Unterscheidung zwischen abstrakter und konkreter Beitrittsperspektive vgl. Kempe/van Meurs (FN 53), S. 4 f., 14 f., 17: im gleichen Sinne versteht wohl auch Ernst Piehl das Recht auf (abstrakte) Beitrittsperspektive, dargestellt in: SEF-News, *Die Nachbarschaftspolitik der erweiterten EU. Stabilität und Wohlstand als realistische Ziele?*, Juni 2003, S. 7 f.



gross, ob West ob Ost, ob (mehr) christlich oder (mehr) islamisch, ist seitens der EU ein möglichst hohes Integrationsniveau anzubieten. Wo ein Beitritt aus dem einen oder anderen Grunde ausscheidet, ist eine Partizipation auf der nächstniedrigeren Integrationsstufe in Aussicht zu stellen (Europäischer Wirtschaftsraum, Zollunion, Europaabkommen, Freihandelsabkommen, Partnerschafts- und Kooperationsabkommen).<sup>64</sup> Stets sollte die Gemeinschaft gehalten sein, einer «Höherstufung» positiv gegenüber zu stehen, wenn dies gewünscht wird, möglich ist und mit den Zielen der Gemeinschaft in Übereinstimmung gebracht werden kann.<sup>65</sup> Auf welcher Stufe «Partizipationsansprüche» auch immer geltend gemacht werden: Diesbezügliche Entscheidungen der Gemeinschaft unterfallen nicht dem Bereich freien politischen Ermessens,<sup>66</sup> sie sind rechtlich zielgebunden, wenn auch naturgemäss nicht justiziabel.<sup>67</sup>

#### *4.4 Grundsatz der Unteilbarkeit der EU-Mitgliedschaft*

Als viertes verfassungsrechtliches Prinzip gilt der Grundsatz, dass bei Vorliegen der Beitrittsvoraussetzungen bestehend aus Beitrittsfähigkeit des Drittstaates und Erweiterungsfähigkeit der Union,<sup>68</sup> nur die Vollmitgliedschaft, nicht aber eine wie immer geartete «Teilmitgliedschaft» in Betracht kommt. Teilbeitritte, wie sie in der Vergangenheit etwa von dem damaligen, für die Aussenbeziehungen der Gemeinschaft zuständigen Vize-Präsidenten der Kommission, Frans Andriessen, in die Diskussion eingebracht worden sind, sind mit dem geltenden Gemeinschaftsrecht nicht zu vereinbaren. Gegen eine solche Lösung spricht schon Art. 49 EU selbst, der einen Beitritt zur Union als Ganzer vorsieht.

---

64 Siehe zu diesem, auf ein System «überlappender Integrationsräume und -systeme» hinauslaufendes Verständnis Bruha/Straubhaar (FN 24), S. 175–198; ein ähnlicher Ansatz findet sich bereits bei Mosler (FN 45), S. 278.

65 Bruha/Vogt (Anm. 50), S. 501; ähnlich Kempe/van Meurs (Anm. 53), S. 4 f., 14 f., 17; jedenfalls von einem Vorrang des Beitritts bei Erfüllung dessen Voraussetzungen gehen aus Henry G. Schermers/Niels M. Blokker, *International Institutional Law*, 2003, §§ 92, 96; Zeh (FN 45), S. 47 f., 75.

66 Anders Vedder, in: Grabitz/Hilf (FN 45), Art. 49 EU Rn. 8.

67 Ähnlich Roland Bieber, in: BBPS (Hrsg.), 5. Auflage, 2001, Rn. 1286; Kempe/van Meurs (Anm. 53), S. 4; Oppermann (FN 57), S. 71 ff., 134; Streinz, *Europarecht*, 6. Auflage, 2003, Rn. 57; Vedder, in: Grabitz/Hilf (FN 45), Art. 49 EU Rn. 8; Zeh (FN 46), S. 91 f.; wobei die Autoren keine Aussage zum Stufenverhältnis machen.

68 Siehe zu diesem vierten Kopenhagener Kriterium Bruha/Vogt (FN 50), S. 498 ff.

Überdies verfügt die Union gemäss Art. 1 Abs. 3 EU über einen «einheitlichen institutionellen Rahmen, der die Kohärenz und Kontinuität der Massnahmen zur Erreichung ihrer Ziele unter gleichzeitiger Wahrung und Weiterentwicklung des gemeinschaftlichen Besitzstands sicherstellt». Dieser institutionelle Rahmen würde aber gesprengt und somit das Vertiefungsziel gefährdet, wollte man neue Mitglieder nur für bestimmte Bereiche der Unionspolitik zulassen.<sup>69</sup> Ist ein Beitritt also aufgrund der Nichterfüllbarkeit der Beitrittskriterien nicht zulässig, kommen flexible Formen der Integration nur unterhalb der Schwelle der Mitgliedschaft in Betracht.

Auch die mit dem Amsterdamer Vertrag für die EU-Mitgliedschaft eingeführten Flexibilitätsklauseln (enhanced cooperation)<sup>70</sup> sind kein Instrument zur Legitimierung von wie auch immer gearteten Teilbeitritten oder «Mitgliedschaften zweiter Klasse» unterhalb der Schwelle des beim Beitritt erreichten *Acquis*. Vor allem ist aus dem Erfordernis der Offenheit der «verstärkten Zusammenarbeit» (nur) für die Mitgliedstaaten zu schliessen, dass die Flexibilitätsklausel keinerlei Abstriche vom Erfordernis der Beitrittswilligkeit und Integrationsfähigkeit der Kandidaten zulässt.<sup>71</sup>

Freilich bleibt abzuwarten, ob auch diese Grundsätze verworfen und bisher unzulässige Integrationsformen eingeführt werden, um den Vertrag über die EU-Verfassung nach Scheitern der Ratifikation in einzelnen Mitgliedstaaten wenigstens mancherorts zur Wirksamkeit zu verhelfen.<sup>72</sup> Zwar werden Teilbeitritte wegen des damit einhergehenden

---

69 M.w.N. Bruha/Vogt (FN 50), S. 495 f.; Krenzler (FN 48), Rn. 50 f.

70 Art. 40 ff, 43 ff. EU, Art. 11 f. EG. Dazu umfassend Daniel Thym, *Ungleichzeitigkeit und europäisches Verfassungsrecht*, 2004.

71 Bruha/Vogt (FN 50), S. 498; Hans-Holger Herrinfeld, in: Jürgen Schwarze (Hrsg.), *EU-Kommentar*, 2000, Art. 49 EU Rn. 1; Werner Meng, in: Hans von der Groeben/Jürgen Schwarze (Hrsg.), *Kommentar EUV/EGV*, 2003, Art. 49 EU Rn. 1 f.; Vedder, in: Grabitz/Hilf (FN 45), Art. 49 EU Rn. 4; Werner Weidenfeld, *Neue Ostpolitik – Strategie für eine gesamteuropäische Entwicklung*, 1997, S. 104 f.; ebenso schätzen Josef Janning/Claus Giering, *Differenzierung als Integrationskonzept der zukünftigen Europäischen Union*, 1997, S. 8, <http://cap.uni-muenchen.de/download/2000/system.doc>, die gegenwärtige Rechtslage ein, fordern aber weitergehende Möglichkeiten der Differenzierung nach aussen.

72 David Allen, *The convention and the draft constitutional treaty*, in: Cameron (Hrsg.) (FN 47), S. 18 (33) vermutet die Einführung einer Zwei-Klassen-Mitgliedschaft oder den Austritt einiger Staaten aus der EU; Jürgen F. Baur, in: ders./Watrin (FN 48), S. 115 (125) erachtet ein «Europa vieler Geschwindigkeiten und vieler Rechtsordnungen» in einer vergrösserten Union als vorteilhaft.

Ungleichgewichts innerhalb der EU auch aus politischen Gründen abgelehnt.<sup>73</sup> Dem könnte aber mit entsprechenden institutionellen Abstrichen begegnet werden. Der Vorteil gegenüber einer blossen Assoziierung ist insbesondere in der mit einem Teilbeitritt verbundenen Unionsbürgerschaft zu sehen. Diese Überlegungen münden schliesslich in die Diskussion, inwieweit es einer Neuorganisation der EU durch Änderung des Primärrechts bedarf.<sup>74</sup> Selbst wenn man die Änderungsfestigkeit bestimmter (Verfassungs-)Prinzipien bejaht,<sup>75</sup> könnte dadurch jedenfalls soviel Flexibilität eingeräumt werden, dass ein angemessener Ausgleich zwischen Erweiterung und Vertiefung und somit ein Voranschreiten des Integrationsprozesses oder gar ein befriedigender konzeptioneller Endzustand insgesamt ermöglicht wird. Denn die Gefährdung der Kohärenz steht jedenfalls hinter diesem eigentlichen Ziel der EU zurück, solange freilich die «Basis» der EU unangetastet bleibt.<sup>76</sup>

#### *4.5 Europäischer Integrationsauftrag und Neue Nachbarschaftspolitik der EU*

Die den Erweiterungsprozess und das integrationsvertragliche Verhältnis der EU zu Nicht-Mitgliedstaaten steuernden Verfassungsprinzipien sind insbesondere auch für die neue europäische Nachbarschaftspolitik der EU von Bedeutung.<sup>77</sup> Diese konkrete Dimension der Problematik sei hier abschliessend angesprochen. Im Verfassungsvertrag nach der Grundlegung dieser Politik im Jahr 2003 erstmalig primärvertraglich normiert (Art. I-57)<sup>78</sup>, hat sie sowohl eine aussereuropäische (südlicher

---

73 Krenzler (FN 48), Rn. 51.

74 Einen guten Überblick über Gesamteuropakonzepte gibt Krenzler, Rn. 21 ff., 49 ff.

75 Dafür z.B. Herrfeld (FN 71), Art. 48 EU Rn. 8 (bejaht dies letztlich aber nur für ursprünglich mitgliedstaatliche Prinzipien); Zeh (FN 45), S. 27 m.w.N.; dagegen z.B. Armin von Bogdandy, Europäische Prinzipienlehre, in: Europäisches Verfassungsrecht, 2003, S. 149 (199); Thym (FN 70), S. 233 m.w.N.; Vedder/Hans-Peter Folz, in: Grabitz/Hilf (FN 45), Art. 48 EU Rn. 16.

76 Ähnlich dieser äussersten Grenze der «Herrschaft» der Mitgliedstaaten über die Verträge leitet Thym (FN 70), S. 360 FN 114 ein Verbot der faktischen Aufgabe der Europäischen Union aus Art. 48 EU her, da die Norm nur eine Änderung der Verträge, «auf denen die EU beruht», erlaubt.

77 Nachweise in FN 25.

78 Wortlaut in FN 28.

Mittelmeerraum) wie auch innereuropäische Dimension (europäische Nicht-Mitgliedstaaten, insbesondere Russland und NUS).<sup>79</sup> Aus den obigen Ausführungen folgt, dass die neue Nachbarschaftspolitik nicht im Sinne einer Beitrittsverhinderungsstrategie gegenüber europäischen Staaten eingesetzt werden darf. Der Versuch einiger Autoren, mittels der Neuen Nachbarschaftspolitik innerhalb Europas «Grenzen der Erweiterung» aufzubauen,<sup>80</sup> scheitert aus verfassungsrechtlichen Gründen.<sup>81</sup> Da sich im Verfassungsvertrag die Beitrittsvoraussetzungen in geographischer Hinsicht nicht verändert haben und somit bei europäischen Staaten keine Faktoren ersichtlich sind, welche der Vertiefung der EU per se entgegen stehen, darf diese Politik gegenüber europäischen Staaten nur als Zwischenschritt verstanden werden, der eine Ausgrenzung der betroffenen Länder verhindert, solange die wirtschaftlichen und politischen Gegebenheiten ihrem Beitritt tatsächlich entgegenstehen.<sup>82</sup>

Dasselbe gilt mit Blick auf die Grösse der Staaten: Die in der Erklärung Nr. 11 der Schlussakte der Regierungskonferenz über den EU-Verfassungsvertrag zum Ausdruck kommende Intention der Mitgliedstaaten, die Neue Nachbarschaftspolitik insbesondere als ein Instrument gegenüber den europäischen Kleinstaaten einzusetzen,<sup>83</sup> hat vor den Ziel- und Prinzipienbestimmungen der Verträge keinen Bestand. Abgesehen von der umstrittenen Frage der rechtlichen Bedeutung derartiger Erklärungen,<sup>84</sup> steht dem der Verfassungsgrundsatz bestmöglicher Partizipation entgegen. Auch die erläuternden Anmerkungen der österreichischen Regierung zu dieser Erklärung, denen zufolge man mit ihr insbesondere an die europäischen Kleinstaaten «Andorra, Liechtenstein,

---

79 Vgl. zu den betreffenden Ländern FN 26 f.

80 Vgl. dazu Eckart Stratenschulte, *Das Brüsseler Illusionstheater – zu Gast in Osteuropa*, 2004, <http://www.weltpolitik.net/print/1406.html>, S. 4.

81 So auch Giuliano Amato/Judy Batt, *The Long-Term Implications of EU Enlargement: The Nature of the New Border*, 1999, S. 8, 10; Michael Emerson; *European Neighbourhood Policy: Strategy or Placebo?*, CEPS Working Document No. 215/November 2004, S. 15.

82 So auch Amato/Batt (FN 81), S. 46 f., 64; Kempe/van Meurs (FN 53), S. 4 f., 14 f.

83 Erklärung Nr. 11 lautet: «Die Union trägt der besonderen Lage der Länder mit geringer territorialer Ausdehnung Rechnung, die spezifische Nachbarschaftsbeziehungen zur Union unterhalten.»

84 Siehe dazu Meinhard Hilf/Eckard Pache, *Einheitliche Europäische Schlussakte – Erklärungen*, in: Hans von der Groeben/Jochen Thiesing/Claus-Dieter Ehlermann (Hrsg.), *Kommentar zum EU-/EG-Vertrag*, Bd. 5, 5. Aufl. 1997, S. 881 f. Rz. 3 ff. m.w.N.

Monaco, San Marino und Vatikan» gedacht habe,<sup>85</sup> verkennt die gemeinschafts-verfassungsrechtlichen Bindungen. Die Europäische Nachbarschaftspolitik ist auch in ihrer primärrechtlichen Verankerung im Verfassungsvertrag also lediglich als ein neues Instrument der Integration zu verstehen, das sich im Kontext der europäischen Architektur in den Stufenbau der Integrationsebenen einzuordnen hat. Im Rahmen der neuen Nachbarschaftspolitik abgeschlossene Integrationsabkommen dürfen für beitrittswillige europäische Staaten nicht «das Ende der Fahnenstange» darstellen.

## 5. Fragen einer EU-Mitgliedschaft Liechtensteins

### 5.1 Staatsgrösse

Auch ein Antrag Liechtensteins auf Mitgliedschaft in der EU darf daher nicht per se als unannehmbar zurückgewiesen werden. Der EU ist es verfassungsrechtlich verwehrt, den Einwand «zu geringer Grösse» im Sinne eines absoluten Beitritts Hindernisses zu erheben. Zwar steht es ausser Frage, dass ein kleiner Staat wie Liechtenstein aufgrund seiner beschränkten Ressourcen nicht in der Lage ist, die mit der Mitgliedschaft verbundenen Rechte und Pflichten im institutionellen Gefüge der EU in gleicher Weise wahrzunehmen wie die «grossen».<sup>86</sup> Dabei handelt es sich jedoch nur um einen Gesichtspunkt von relativer Bedeutung, der für die Frage eines Wann und Wie, nicht aber des Ob einer EU-Mitgliedschaft entscheidend sein darf (gleiches gilt für das entgegengesetzte Extrem «zu grosser Grösse»<sup>87</sup>).

In der Tat wären wohl Anpassungen im Rahmen des Beitrittsvertrages oder gar der Gründungsverträge erforderlich, um einem Staat der

---

85 Österreichische Regierung, Erklärungen zur Regierungsvorlage betreffend Vertrag über eine Verfassung für Europa samt Protokolle, Anhänge und Schlussakte, 851 d.B. (XXII. GP), Wien: Regierung, 20.4.2005, S. 91.

86 Dazu schon eine im Jahr 1992 im Auftrag des Liechtenstein-Instituts erstellte Studie von Thomas Bruha, Institutionellrechtliche Anforderungen einer EG-Mitgliedschaft Liechtensteins auf der Ebene der Gemeinschaftsorgane, Gutachten vom 13. August 1992 (nicht veröffentlicht).

87 In der politischen Diskussion bekanntlich vorgebracht gegen einen EU-Beitritt Russlands – wer träte wem bei? – und der Türkei (mit Blick auf die demographische Entwicklung tendenziell der grösste EU-Staat).

Grösse Liechtensteins die Mitgliedschaft zu ermöglichen. Obwohl im Einzelnen natürlich alles Verhandlungssache ist, wäre die EU aufgrund ihres europäischen Integrationsauftrags und des aus ihm fließenden Grundsatzes «bestmöglicher Integration» gehalten, institutionelle Arrangements zu finden, welche Klein(st)staatlichkeit und EU-Mitgliedschaft kompatibel machen.

In diesem Zusammenhang sei es erlaubt, eine Parallele zum Völkerrecht zu ziehen. Die «Mikrostaatendebatte» der sechziger und siebziger Jahre in den Vereinten Nationen ist bekanntlich vorbei. Das Völkerrecht hat den Staatsbegriff so zu definieren, dass er alle vorhandenen Staaten der Welt erfasst.<sup>88</sup> Ähnlich hat die EU als ein der europäischen Einheitsbildung verpflichteter Integrationsverband den Begriff des europäischen Staates so zu definieren, dass es jedem europäischen Staat, welcher Grösse auch immer, möglich ist, Mitglied der Gemeinschaft zu werden. Auch bei der Unterzeichnung des EWR-Abkommens ging man offensichtlich nicht davon aus, dass eine EU-Mitgliedschaft eines kleinen Staates wie Liechtenstein per se nicht in Betracht kommt. Denn es heisst dort klar und unmissverständlich in der Präambel, «dass der Abschluss dieses Abkommens in keiner Weise die Möglichkeit eines Beitritts *eines jeden* EFTA-Staates zu den Europäischen Gemeinschaften berührt.»<sup>89</sup> Liechtenstein ist einer der sieben EFTA-Staaten, welche durch ihre Vertreter gemeinsam mit den Bevollmächtigten der Gemeinschaft und ihrer Mitgliedstaaten am 2. Mai 1992 in Porto ihre Unterschriften unter das EWR-Abkommen und damit auch unter die «EU-Beitrittsklausel» in der rechtlich verbindlichen Präambel<sup>90</sup> gesetzt haben. Der Einwand «zu geringer Grösse» ist der EU also auch EWR-rechtlich verwehrt.

---

88 Bruha/Gey-Ritter (FN 37), S. 186 m.w.N.; ausführlich zur Mikrostaatendebatte siehe Sieglinde Gstöhl, Der Mikrostaat als Variante des Kleinstaats? Erfahrungen mit UNO und EU, in: Romain Kirt/Arno Waschkuhn (Hrsg.), Kleinstaaten-Kontinent Europa, 2001, S. 182 ff.

89 14. Erwägungsgrund, Hervorhebung v. d. Verf.

90 Siehe zur rechtlichen Bindungswirkung von Präambeln zu völkerrechtlichen Verträgen z.B. Hilf/Pache (FN 45), Präambel Rn. 6 f., 9 f.; dies., in: GTE (FN 48), Präambel zur EEA Rn. 9; Mosler (FN 45), S. 282; Manfred Zuleeg, in: von der Groeben/Schwarze (FN 71), Präambel Rn. 1–3.

## *5.2 Verfassungsstaatliche Homogenitätskriterien*

Entsprechend sind auch die in Artikel 6 Absatz 1 EU genannten verfassungsstaatlichen Kriterien, welche ein Mitgliedstaat erfüllen muss (Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Grundrechte) sowie ihre Ausformulierung in den sog. Kopenhagener Kriterien<sup>91</sup> als Homogenitätsprinzipien<sup>92</sup> zu verstehen, nicht als «Kompatibilitätskriterien», anhand derer die «Größenverträglichkeit» der EU-Mitgliedschaft eines antragstellenden Staates zu prüfen wäre. Im übrigen darf die europarechtlich-verfassungsrechtliche Homogenitätsklausel des Art. 6 Abs. 1 EU, mit der etwa in Deutschland die «Struktursicherungsklausel» des Art. 23 der Verfassung (GG) korrespondiert, nicht mit den ein viel mehr an struktureller Übereinstimmung verlangenden innerstaatlich-verfassungsrechtlichen Homogenitätsklauseln des Bundesstaatsrechts (etwa Art. 28 GG) verwechselt werden. Anders als diese sind die europarechtlichen Homogenitätsprinzipien nicht auf das Ziel der staatlichen Einheitsbildung, sondern auf die Einigung von Staaten und Völkern ausgerichtet. Infolgedessen ist ein viel breiteres Spektrum verfassungsstaatlicher Vielfalt möglich, wenn nicht sogar erwünscht («Einheit in der Vielfalt»), was auch in der zentralen Verfassungsgarantie der Achtung der «nationalen Identität der Mitgliedstaaten» in Art. 6 Abs. 3 EU zum Ausdruck kommt.<sup>93</sup> Hiermit ist zwar nicht nur, aber auch, «Verfassungsidentität» gemeint. Auch für Liechtenstein mit seinen sehr spezifischen Verfassungsstrukturen ist daher Platz im «Verfassungsverbund» der EU im Einklang mit den in Art. 6 Abs. 1 EU und den einschlägigen Instrumenten des Europarates<sup>94</sup> niedergelegten Prinzipien.

---

91 FN 50.

92 Siehe dazu Frank Schorkopf, Homogenität in der Europäischen Union – Ausgestaltung und Gewährleistung durch Art. 6 Abs. 1 und Art. 7 EUV, 2000.

93 Überblick bei Hilf/Schorkopf, in: Grabitz/Hilf (FN 45), Art. 6 EU Rn. 97. Grundlegend Karl Doehring, Die nationale Identität der Mitgliedstaaten der Europäischen Union, in: Ole Due/Marcus Lutter/Jürgen Schwarze (Hrsg.), FS für Everling, Band 1, 1995, S. 263 ff. und Meinhard Hilf, Europäische Union und nationale Identität der Mitgliedstaaten, in: Albrecht Randelzhofer/Rupert Scholz/Dieter Wilke (Hrsg.), GS Grabitz, 1995, S. 157 ff.

94 Insb. Charta von Paris für ein neues Europa, 1990.

### 5.3 EU-Beitrittsoption: Real oder unreal?

Was die politischen Verwirklichungschancen eines EU-Beitritts Liechtensteins betrifft – der hier in pro und contra nicht zu diskutieren ist und auch nicht als einzige Alternative zum EWR bzw. Anschlussoption für den Fall seiner Beendigung präsentiert werden soll<sup>95</sup> – so ist sicherlich kein übertriebener Optimismus angebracht. Der Weg zum Verhandlungstisch wird ähnlich mühsam zu erkämpfen sein wie seinerzeit der Einlass in die EWR-Verhandlungsräume in Genf und Brüssel. Es darf davon ausgegangen werden, dass die EU kein Interesse hat, ihre ohnehin überladenen Agenden noch mit einer Debatte über die EU-Mitgliedschaft von «Mikrostaaten» zusätzlich zu befrachten.<sup>96</sup> Andererseits besteht ebenso wenig Anlass zu überzogenem Pessimismus. Die bisherige Praxis sowie die Weiterentwicklung der Verträge zeigen, dass die EU bereit und in der Lage ist, auch vergleichsweise kleine Staaten aufzunehmen (Malta) und den unterschiedlichen Grössen der Mitgliedstaaten durch innovative Regelungen Rechnung zu tragen («superqualifizierte» Mehrheit im Rat unter Abstimmung auf die Bevölkerungszahl, u.a.). Institutionelle Sonderregelungen betreffend Kleinstaaten sind bislang allerdings nicht getroffen worden. Sie sind aber auch nicht verfassungsrechtlich ausgeschlossen.<sup>97</sup>

Wie weit die EU bereit ist, auf die Sonderwünsche und/oder Probleme eines Beitrittskandidaten einzugehen, wenn sie dessen Mitgliedschaft «will», zeigt auch das (völlig anders gelagerte) Beispiel des Neumitglieds Zypern. Die für den Fall einer Wiedervereinigung der faktisch geteilten Insel vorgesehenen Sonderregelungen in Verbindung mit dem sog. Annan-Plan vom Frühjahr 2004 brechen mit so vielen bislang als unabdingbar angesehenen Prinzipien des Gemeinschaftsrechts, dass man

---

95 Siehe dazu den Beitrag von Sieglinde Gstöhl (in diesem Band); im Vorfeld der Abstimmung über den EWR, bereits Thomas Bruha, Alternativen zur EWR-Mitgliedschaft, EWR-Infodienst 25/1992, S. 48 ff.

96 Dies klang bereits in der «Entschliessung des Europäischen Parlaments zu den Rechten der Bürger kleiner Staaten und Territorien in Europa» vom 26. Juni 1989 an (ABl. C 158/328 vom 26. Juni 1989), die gerade keine Beitrittsperspektive für diese Staaten und Territorien vorsah, sondern «privilegierte Abkommen» in Aussicht stellte. Siehe zu dieser Erklärung auch Bruha, Liechtenstein im europäischen Integrationsprozess (FN 36), S. 207.

97 Siehe zu entsprechenden Überlegungen schon oben, S. 181 f.



sich fragen muss, ob es für «flexible» Regelungen, die mit den Besonderheiten eines neu beitretenden Landes zusammenhängen, überhaupt noch irgendwelche Grenzen gibt. Das gilt gleichermaßen für die institutionellen Regelungen für ein wiedervereinigtes Zypern (Fehlen eines handlungsfähigen Regierungssystems wegen Bi-Kommunalität und Konsensprinzip der griechisch- und türkisch-zypriotischen Gemeinschaften) wie für die materiellrechtlichen Regelungen (langfristige Einschränkung der Grundrechte und Grundfreiheiten aus Gründen der Staatsangehörigkeit und ethnischen Zugehörigkeit, u. a.).<sup>98</sup> Die Ablehnung des Annan-Plans vor einem Jahr durch die griechisch-zypriotische Bevölkerung hat die Umsetzung der im sog. *act of adaption* des EU-Rates<sup>99</sup> vorgesehenen Derogationen vom Gemeinschaftsrecht zwar zunächst verhindert. Im Fall einer Wiedervereinigung der Insel könnten sie jedoch jederzeit auf Grund der im Beitrittsvertrag (Beitrittsakte) niedergelegten Kompetenzen des Rates beschlossen werden.

## 6. Fazit

Angesichts der Offenheit der künftigen Integrationsentwicklungen und der Flexibilität, welche die EU nötigenfalls gegenüber Antrag stellenden Staaten zeigt, hat Liechtenstein daher rechtlich betrachtet keinerlei Anlass, die Option einer EU-Mitgliedschaft von vornherein auszuschlagen. Ob diese Möglichkeit verfolgt werden soll oder nicht, ist eine politische Frage, die in diesem Beitrag, wie gesagt, nicht diskutiert werden soll. Aus der Sicht des Europa- und Völkerrechtlers sei jedoch zu bedenken gegeben, dass eine Ausschlagung dieser Option Liechtenstein souveränitätspolitisch betrachtet zurückwerfen könnte. Wenn auch die

---

98 Comprehensive Settlement of the Cyprus Problem, Vorschlag von UN-Generalsekretär Kofi Annan vom 29. April 2004, SC/8074.

99 Akte betreffend den Beitritt der Tschechischen Republik, der Republik Estland, der Republik Zypern, der Republik Lettland, der Republik Litauen, der Republik Ungarn, der Republik Malta, der Republik Polen, der Republik Slowenien und der Slowakischen Republik zur Europäischen Union, ABl. Nr. L 236/3; Protokoll Nr. 10 über Zypern, ABl. Nr. L 236/955; Vorschlag der Kommission für einen *act of adaptation of the terms of accession of the United Cyprus Republic to the European Union*, COM (2004) 189 final vom 7. April 2004.

Schweiz und die übrigen EFTA-Staaten den Weg in die Union gefunden haben, würde man die Eigenstaatlichkeit des von EU-Staaten umgebenen Nicht-Mitglieds Liechtenstein nur noch schwerlich erkennen können. Abgesehen von diesem Rückfall in einen mehr oder weniger ausgeprägten «Mikrostaaten-Status» hätte dieses Szenario auch eine erhebliche individualrechtliche Dimension: Auch wenn es keine Grenzen mehr gäbe (eine Teilnahme am Schengen-Raum ist natürlich ebenso möglich wie im Fall der Schweiz) und volle Freizügigkeit griffe: Ein «droit de citoyen» hätten die liechtensteinischen Bürger in der EU und ihren Mitgliedstaaten nicht.