

Liechtenstein
Politische Schriften

BAND 49

Emilia Breuss

Die Zukunft des Kleinstaates in der europäischen Integration

Eine Untersuchung unter besonderer
Berücksichtigung des Fürstentums Liechtenstein

Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft

Beim vorliegenden Buch handelt es sich um die Dissertation der Autorin; sie wurde im Sommersemester 2010 von der Juristischen Fakultät der Universität Hamburg angenommen.

Die Publikation wurde ermöglicht dank eines Druckkostenbeitrags der Stiftung Fürstl. Kommerzienrat Guido Feger, Vaduz.

*Hinweis im Sinne des Gleichbehandlungsgesetzes
Aus Gründen der leichteren Lesbarkeit wird auf eine geschlechtsspezifische Differenzierung, wie z. B. Teilnehmer/Innen, verzichtet. Entsprechende Begriffe gelten im Sinne der Gleichbehandlung für beide Geschlechter.*

© 2011 Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft
FL-9494 Schaan, Postfach 829
ISBN 978-3-7211-1081-4
Satz: Atelier Silvia Ruppen, Vaduz
Druck: Hilty, Buch- und Offsetdruckerei, Schaan

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

Inhaltsübersicht

Vorwort	9
Einführung	11
A. Fragestellung und Ziel der Arbeit	15
I. Fragestellung	15
II. Zentrales Ziel	16
B. Methodisches Vorgehen	19
I. Rechtswissenschaftliche Methoden	19
II. Andere Disziplinen	21
C. Gang der Untersuchung	22
1. Kapitel	
Begriffliche und Theoretische Grundlagen	25
A. Kleinstaat	29
I. Staat – Kleinstaat – Mikrostaat?	29
II. Kleinstaaten und Interdependenz	34
III. Kleinstaatliche Motive für eine Mitgliedschaft in Internationalen Organisationen	36
B. Europäische Integration	38
I. Der Begriff «Europäische Integration»	38
II. Die theoretische Erfassung der europäischen Integration	38

C.	Die EU als föderales Verfassungssystem	41
	I. Der Verfassungscharakter des Rechts der EU	41
	II. Die Konzeption der EU als föderales System	44
2. Kapitel		
	Der dynamische Integrationsprozess der EU	49
A.	Entwicklungsprofil	55
	I. Die Vertiefungsdynamik	55
	II. Die Erweiterungsdynamik	72
	III. Herausforderungen für die künftige EU-Politik gegenüber Nichtmitgliedern sowie Auswirkungen auf die Integrationspolitik von Drittstaaten	94
B.	Die rechtliche Zielgebundenheit des europäischen Integrationsprozesses	97
	I. Vertiefung und Erweiterung als Verfassungsprinzipien der EU	98
	II. Der Grundsatz der bestmöglichen Integration	106
	III. Bestmögliche Integration für Kleinstaaten?	108
3. Kapitel		
	Der derzeitige Integrationsstand der europäischen Kleinstaaten	111
A.	Überblicksmässige Darstellung der Beziehungen der EU zu den europäischen Kleinstaaten Monaco, San Marino und Andorra	115
	I. Das Fürstentum Monaco	115
	II. Die Republik San Marino	119
	III. Das Co-Fürstentum Andorra	122
	IV. Zusammenfassende Beurteilung	127

B.	Die EU und das Fürstentum Liechtenstein	128
	I. Allgemeines	128
	II. Die Verbindung Liechtensteins zu Österreich und der Schweiz und sein Internationaler Status	129
	III. Die Beziehungen zur EU	133
	IV. Beurteilung mit Blick auf den Integrationsprozess	142
4.	Kapitel	
	Die Möglichkeit eines EU-Beitritts für die europäischen Kleinstaaten	147
A.	Der rechtliche Rahmen für die Aufnahme neuer Mitglieder in die EU	155
	I. Die einzelnen Voraussetzungen für einen EU-Beitritt	155
	II. Das neutrale Verhältnis des EU-Beitrittsrechts zur Staatengrösse	165
	III. Die Entscheidung über den EU-Beitritt	177
	IV. Zwischenergebnis	180
B.	Zur Repräsentation von Kleinstaaten in der EU	182
	I. Die Repräsentation der Mitgliedstaaten im institutionellen System der EU	184
	II. Die demokratische Legitimation des Handelns der Unionsorgane	206
	III. Eine den Besonderheiten der EU entsprechende, postnationale Ausformung des Demokratieprinzips	219
	IV. Zusammenfassende Beurteilung einer Repräsentation von Kleinstaaten	231
C.	Fazit	242

5. Kapitel	
Flexible Optionen einer bestmöglichen Integration der europäischen Kleinstaaten	245
A. Perspektiven einer erweiterten Assoziierung der europäischen Kleinstaaten	253
I. Ausdehnung der Unionsbürgerschaft auf die europäischen Kleinstaaten – vom Europäischen Wirtschaftsraum zum «Europäischen Bürgerraum»?	253
II. Mitspracherechte für europäische Kleinstaaten auf Assoziierungsebene	266
B. Eine flexible Form der EU-Mitgliedschaft für die europäischen Kleinstaaten	269
I. Interne Flexibilisierung in Politik und Recht	270
II. Vertragliche Flexibilisierungsoptionen und differenzierte Rechtsstellungen unter den EU-Mitgliedstaaten in der Praxis	278
III. Beurteilung und künftige Herausforderungen	297
IV. Flexible Integrationslösungen für die europäischen Kleinstaaten	300
Schlussfolgerungen und Ausblick	305
Zusammenfassung der Thesen	311
Anhang	325
Abkürzungsverzeichnis	327
Literaturverzeichnis	330
Über die Autorin	355

Vorwort

Die Dynamik des europäischen Integrationsprozesses zeigt sich nicht nur in der stetigen Vertiefung der Zusammenarbeit innerhalb der Europäischen Union, sondern auch in ihrer steigenden Mitgliederzahl sowie der immer engeren Anbindung von Drittstaaten. Stellt man Überlegungen zu einer bestmöglichen Einbindung von Kleinstaaten in diesen stetig fortschreitenden Prozess an, stösst man unwillkürlich auf Fragen, die auf den ersten Blick rein politischer Natur zu sein scheinen: Wie wird die finale Form der Europäischen Union aussehen? Wo sind die Grenzen ihrer Erweiterung? Kann ein Staat von sehr geringer Grösse überhaupt eigenständiges Mitglied werden? Wie sollen sich die Beziehungen der Europäischen Union zu Drittstaaten, für die ein Beitritt nicht in Frage kommt, gestalten?

In der Tat werden diesbezügliche Entscheidungen letztendlich auf politischer Ebene getroffen, für mich als Juristin schien jedoch auch eine rechtliche Betrachtung solcher Problemstellungen notwendig. Dieses Buch soll zeigen, dass es sich bei vielen politischen Problemen zu einem nicht unbedeutenden Ausmass auch um rechtliche Fragen handelt.

Die vorliegende Arbeit ist während meiner zweijährigen Tätigkeit als Doktorandin am Liechtenstein-Institut entstanden und wurde im Sommersemester 2010 von der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Hamburg als Dissertation angenommen.

Mein herzlicher Dank gilt meinem Doktorvater Herrn Prof. Dr. Thomas Bruha, der mich trotz räumlicher Distanz von Anfang an wohlwollend betreut und mir in langen Gesprächen stets wertvolle Hinweise gegeben hat. Ausserdem möchte ich mich bei Herrn Prof. Dr. Armin Hatje für die schnelle Erstellung des Zweitgutachtens bedanken.

Mein besonderer Dank gilt dem Liechtenstein-Institut für die grosszügige finanzielle Förderung der Arbeit, ebenso wie für die Inspiration zu meinem Forschungsthema und die herzliche Aufnahme in

Bendern. Dem Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft danke ich für die Aufnahme des Titels in die Schriftenreihe «Liechtenstein – Politische Schriften».

Weiters bedanken möchte ich mich bei meinen Freunden für die wunderbaren Gespräche und zahlreichen Aufmunterungen sowie bei meiner Tante Mag. Renate Sparr für das Lektorat der Arbeit.

Besonders herzlicher Dank geht an meine Eltern, die mich immer bedingungslos unterstützt haben und mir damit so viel ermöglicht haben. Ihnen widme ich diese Arbeit.

Wien, Januar 2011

Emilia Breuss

Einführung

Inhaltsverzeichnis

A.	Fragestellung und Ziel der Arbeit	15
I.	Fragestellung	15
II.	Zentrales Ziel	16
B.	Methodisches Vorgehen	19
I.	Rechtswissenschaftliche Methoden	19
II.	Andere Disziplinen	21
C.	Gang der Untersuchung	22

A. Fragestellung und Ziel der Arbeit

I. Fragestellung

Die zentrale Fragestellung dieser rechtswissenschaftlichen Arbeit ist, wie auch die kleinsten Staaten in Europa in den stetig fortschreitenden Prozess der Europäischen Integration eingebunden werden können.¹

Untersuchungsgegenstand sind die sehr kleinen, aber zentral in Europa gelegenen Staaten Monaco, San Marino, Andorra und Liechtenstein. Dabei stellt sich insbesondere die Frage nach Optionen einer möglichst umfassenden und gleichzeitig die Eigenstaatlichkeit berücksichtigenden Einbindung dieser europäischen Kleinstaaten in die EU, den Kernakteur der europäischen Integration.

Der Vatikanstaat wird im Rahmen dieser Arbeit bewusst ausgeklammert, da von diesem angesichts seines primären Zwecks der Sicherung der territorialen Unabhängigkeit der katholischen Kirche und seiner geringen ökonomischen Aktivität eine weitere Annäherung an die EU unter all den Kleinstaaten Europas am wenigsten zu erwarten ist.²

1 Sowohl auf die «Kleinstaaten» als Subjekte dieser Untersuchung als auch auf den Begriff des Europäischen Integrationsprozesses sowie die in dessen Mittelpunkt stehende Europäische Union wird unter Punkt C. dieses Einführungsteils näher eingegangen werden.

2 So wurde unter diesen Gesichtspunkten auch der Abschluss eines Zollabkommens mit dem Vatikanstaat abgelehnt, siehe Europäisches Parlament, Commission for Institutional Affairs, Resolution on the rights of the citizens of small States and territories in Europe, EP Doc. A2-86/89, Session Documents (20. 4. 1989), S. 7, zitiert nach Duursma, Fragmentation and the international relations of Micro-States, S. 410 (1996); Gstöhl, Die Flexibilität der Europäischen Union gegenüber Mitgliedern und europäischen Drittstaaten, in: Glombowski et al. (Hrsg.), Erweiterung und Integration der EU – Eine Rechnung mit vielen Unbekannten, S. 147, 166 (2004).

Das primäre Ziel, die Vertretung geistlicher Interessen im Rahmen der europäischen Integration, wird durch die Diplomatie des Heiligen Stuhls gewährleistet.³

II. Zentrales Ziel

Stellt man Überlegungen zur Integration von Kleinstaaten in Europa und in diesem Zusammenhang auch zur Zukunft der EU an, stösst man unwillkürlich auf Fragen, die auf den ersten Blick rein politischer Natur zu sein scheinen: Wie wird die finale Form der EU aussehen? Wo sind die Grenzen ihrer Erweiterung? Kann ein Staat von sehr geringer Grösse überhaupt eigenständiges Mitglied werden? Wie sollen sich die Beziehungen der EU zu Drittstaaten, für die ein Beitritt nicht in Frage kommt, gestalten? In der Tat werden diesbezügliche Entscheidungen letztendlich auf politischer Ebene getroffen, die folgende Arbeit hält jedoch auch eine rechtliche Betrachtung solcher Problemstellungen für notwendig und soll zeigen, dass es sich bei vielen politischen Problemen zu einem nicht unbedeutenden Ausmass auch um rechtliche Fragen handelt.

So soll dargelegt werden, dass der Prozess der Europäischen Integration an sich neben politischen Motiven auch von rechtlichen Zielbindungen geleitet wird. Die dynamische Entwicklung der EU rein als Ergebnis zufällig aufeinanderfolgender, politischer Ereignisse zu sehen, würde demnach die normativen Kräfte hinter der Europäischen Integration ignorieren. Die EU hat sich etwa ihre Vertiefung sowie ihre Erweiterung als Ziele aufgetragen, welche folglich bei Integrationsschritten gleichermassen zu berücksichtigen und – rechtlich betrachtet – in ein Gleichgewicht zu bringen sind. Solch eine rechtliche Zielgebundenheit hat wiederum eine gewisse Einschränkung des freien Ermessens der politischen Entscheidungsträger zur Folge.

3 So wurden etwa Stellungnahmen des Papstes im Rahmen der Verhandlungen über den Reformvertrag stets berücksichtigt, siehe Murray, *Micro-States*, in: Blockmans /Lazowski (Hrsg.), *The European Union and its Neighbours. A Legal Appraisal of the EU's Policies of Stabilisation, Partnership and Integration*, S. 185, 195 (2006); näher zu den Beziehungen des Heiligen Stuhls zur Europäischen Union siehe Rauch, *Der Heilige Stuhl und die Europäische Union*, S. 43 (1995).

Im Kern der Arbeit sollen einerseits einzelne Probleme, die sich im Zusammenhang mit einem EU-Beitritt, insbesondere für kleine Staaten, stellen, herausgegriffen und aus rechtlicher Sicht beurteilt werden. Wie verhält sich das Erweiterungsrecht der EU generell zur Grösse eines Staates? Wie ist die Repräsentation eines Staates mit nur 30 000 Einwohnern im Ministerrat oder dem Europäischen Parlament rechtlich zu bewerten? Wäre eine solche Vertretung in Hinblick auf die demokratische Legitimation der EU rechtlich problematisch? Andererseits sollen auch die rechtlichen Möglichkeiten und Grenzen einer Anbindung von Kleinstaaten an die EU unterhalb des Beitritts, also mittels einer Assoziierung, erarbeitet werden. Wäre etwa die Ausweitung der Unionsbürgerschaft auf Staatsbürger von Drittstaaten rechtlich eine Option?

Die Beantwortung von solchen Fragen, die im Zusammenhang mit der Integration von Kleinstaaten in Europa besonders relevant sind, aus einer rechtlichen Perspektive ist das zentrale Ziel dieser Arbeit. Nicht angestrebt wird die Erstellung konkreter Integrationsmodelle als jeweilige «rechtliche Ideallösung» für die einzelnen Kleinstaaten, da auch nichtrechtliche Faktoren eine grosse Rolle spielen und zum jetzigen Zeitpunkt – keiner der europäischen Kleinstaaten hat bislang einen Beitrittsantrag gestellt – solche Voraussagen stets durch eine Veränderung der politischen Gegebenheiten beeinflusst würden. Integrationslösungen für das Fürstentum Liechtenstein erarbeitete Gstöhl aus politikwissenschaftlicher Sicht, indem sie unter Berücksichtigung verschiedenster Zukunftsszenarien der politischen Situation des Kleinstaates jeweilige Lösungsmodelle lieferte.⁴ Im Rahmen der folgenden Arbeit liegt der Fokus jedoch in der Herausarbeitung von objektiv rechtlichen Kriterien für integrationspolitische Probleme, die typischerweise aus der besonderen Kleinheit eines Staates resultieren.⁵ Aus solchen rechtlichen Kriterien lassen sich zwar keine Rechtsansprüche von Kleinstaaten gegenüber der EU ableiten, von den verantwortlichen Entscheidungsorganen sind sie bei der Wahrnehmung ihres politischen Ermessens aber durchaus zu berücksichtigen.

Wie bereits kurz angesprochen, beschäftigt sich die Arbeit mit einem Thema bzw. einem rechtlichen Problem, welches bislang nur ge-

4 Siehe Gstöhl, *Flexible Integration von Kleinstaaten*, 2001.

5 Eine komplette Trennung politischer Gegebenheiten von Überlegungen rechtlicher Natur ist weder möglich noch zweckmässig.

ringe Aufmerksamkeit erlangt hat und in gewisser Hinsicht noch nicht «aktuell» ist: Die «Kleinststaatenfrage» hat sich in Europa noch nicht gestellt. Früher oder später aber wird die Auseinandersetzung mit der Frage nach dem «ob» bzw. «wie» einer EU-Mitgliedschaft der europäischen Kleinststaaten (sowie allfälliger Alternativen) stattfinden müssen. Dafür soll die folgende Arbeit einen rechtlichen Grundstein bilden.

B. Methodisches Vorgehen

Für die Beantwortung rechtlicher Fragen in Hinblick auf die Zukunft von Kleinststaaten in der Europäischen Integration bedarf es verschiedener Methoden. Während sich die klassischen juristischen Auslegungsmethoden für die Interpretation konkreter unionsrechtlicher Bestimmungen eignen, ist für das Verständnis der Gesamtzusammenhänge der Europäischen Integration jedoch die Berücksichtigung von Erkenntnissen nicht nur verschiedener Rechtsgebiete, sondern auch anderer wissenschaftlicher Disziplinen nötig.

I. Rechtswissenschaftliche Methoden

Das Europarecht verfügt über keine spezifische juristische Vorgehensweise, was in engem Zusammenhang mit der besonderen Gestalt der EU, die sich weder dem Völkerrecht noch dem Verfassungsrecht eindeutig zuordnen lässt, steht. Dementsprechende Unsicherheiten bestehen bezüglich der Anwendung dieser Rechtsdisziplinen auf die EU. Eine allgemein anerkannte «europäische Methodenlehre» gibt es bislang nicht.⁶

Für die Interpretation konkreter Bestimmungen des Europarechts ist die Anwendung der klassischen juristischen Auslegungsmethoden (grammatikalische, systematische, teleologische und historische Interpretation) anerkannt.⁷ Dadurch nur schwer erfasst werden können je-

6 von Bogdandy, A Bird's Eye View on the Science of European Law, ELJ 2000, S. 208 ff.

7 Teils wird vertreten, dass im europarechtlichen Bereich die historische Interpretation zurücktrete – m.w.N. Meyer, Die Grundsätze der Auslegung im Europäischen Gemeinschaftsrecht, Jura 1994, S. 455 ff.; Stein, Die rechtswissenschaftliche Arbeit S. 86 (2000); Buerstedde, Juristische Methodik des Europäischen Gemeinschafts-

doch Fragen in Bezug auf das Gesamtsystem des europäischen Regelungswerks, es bedarf der Konkretisierung des Europarechts. Bei der Konkretisierung geht es – im Gegensatz zur Sinnermittlung einer Norm im Rahmen der Interpretation – um die Anwendung allgemeiner Normen auf konkrete Konflikte.⁸ Hierfür wird zunehmend die Methode des rechtswissenschaftlichen Konstruktivismus angewandt, worunter die Heranziehung von Begriffen und Kategorien aus dem Verfassungs- bzw. Völkerrecht und deren – den Besonderheiten der EU entsprechende – Anwendung auf die EU zu verstehen ist.⁹ Dieser Methode bedient sich auch die vorliegende Arbeit, wobei die jeweiligen Unterschiede der EU zu einem Staat bzw. einer herkömmlichen Internationalen Organisation stets berücksichtigt werden sollen. Als Beispiel sei etwa die Herausarbeitung von europäischen Verfassungsprinzipien als konkretisierendes Mittel, das auf der staatlichen Verfassungstheorie basiert und demnach einem Verständnis der Verträge als Verfassung Europas ausgeht, zu nennen.¹⁰

rechts (2006); auch zur besonderen Bedeutung der teleologischen Auslegung Mayer, Europa als Rechtsgemeinschaft, in: Schuppert/Pernice/Halter (Hrsg.), Europawissenschaft, S. 429, 476 (2005); für die Rechtsvergleichung als 5. Auslegungsmethode Häberle, Europäische Verfassungslehre, S. 250 ff. (2006).

8 Stein 2000, S. 32.

9 Häberle 2006, S. 284 ff.; Schönberger, Unionsbürger – Europas föderales Bürgerrecht in vergleichender Sicht, S. 10 f., 31 ff. (2005); Griller, Die Europäische Union – ein staatsrechtliches Monstrum?, in: Schuppert/Pernice/Halter (Hrsg.), Europawissenschaft, S. 201, 246 ff. (2005); Haltern, Rechtswissenschaft als Europawissenschaft, in: Schuppert/Pernice/Halter (Hrsg.), Europawissenschaft, S. 37, 64 ff. (2005); Schuppert, Theorizing Europe, in: Schuppert/Pernice/Halter (Hrsg.), Europawissenschaft, S. 3, 27 f. (2005); Schliesky, Souveränität und Legitimität von Herrschaftsgewalt – Die Weiterentwicklung von Begriffen der Staatslehre und des Staatsrechts im europäischen Mehrebenensystem, S. 5 (2004); Wiener, Evolving Norms of Constitutionalism, ELJ 2003, S. 1, 2; Peters, Elemente einer Theorie der Verfassung Europas, S. 38 ff., 163 ff. (2001); von Bogdandy 2000, S. 208, 213 f. von Bogdandy, Grundprinzipien, in: ders./Bast (Hrsg.), Europäisches Verfassungsrecht, S. 13, 17 ff. (2009).

10 So Alsen, Der europäische Integrationsauftrag der EU – Überlegungen zur Erweiterungs-, Assoziierungs- und Nachbarschaftspolitik der EU aus der Warte einer europäischen Prinzipienlehre (2009); dazu näher im 2. Kapitel, B. I. insb. 1. u. 2., S. 60 ff.; zum Verfassungscharakter der europäischen Verträge siehe 1. Kapitel C. I.

II. Andere Disziplinen

Sowohl der Gegenstand Kleinstaat als auch Europäische Integration erfordern ein interdisziplinäres Vorgehen. Das heisst, die Erkenntnisse bzw. Arbeitsweisen anderer wissenschaftlicher Disziplinen werden in den rechtswissenschaftlichen Diskurs eingebracht, um Methoden zu ergänzen oder Ergebnisse zu unterstützen.¹¹ So sollten neben der Fülle nichtjuristischer Theorien zur Erfassung der Europäischen Integration gerade Arbeiten, die politikwissenschaftliche Sichtweisen zur Gestalt und Finalität – etwa in Hinblick auf Differenzierungsmöglichkeiten – oder auch sozialwissenschaftliche Aspekte der Legitimität der EU enthalten, im Rahmen der vorliegenden Arbeit nicht ausser Acht gelassen werden.¹²

11 Häberle 2006, S. 11; Ruffert, Schlüsselerfahrungen der Europäischen Verfassung der Zukunft, *EuR* 2004, S. 165, 166; von Bogdandy 2000, S. 208, 209.

12 Haltern 2005, S. 45.

C. Gang der Untersuchung

Nach der Definition der Fragestellung und der Ziele dieser Arbeit soll nun kurz auf den Aufbau der Arbeit, deren Hauptteil sich in fünf Kapiteln gliedert, eingegangen werden.

Im ersten Kapitel werden die Begriffe Kleinstaat und Europäische Integration definiert sowie die theoretischen Grundlagen der Arbeit festgelegt. Das Verständnis der Europäischen Union als ein nichtstaatliches, föderal verfasstes System, das ausserhalb der Dichotomie Staatenbund und Bundesstaat anzusiedeln ist, bildet demnach die Basis für die Untersuchungen im Rahmen dieser Arbeit.

Inhalt des zweiten Kapitels ist die Dynamik des europäischen Integrationsprozesses. Zunächst wird gewissermassen ein Entwicklungsprofil der EU in Hinblick sowohl auf ihre stetige Vertiefung als auch ihre Erweiterung erstellt. Die Vertiefungsdynamik der EU im Inneren wird dabei mit einem speziellen Fokus auf die inhaltlich neuen Qualitäten des Unionsrechts dargestellt, wobei insbesondere die Wechselwirkung zwischen Weiterentwicklungen innerhalb der EU und ihren Beziehungen zu Drittstaaten hervorgehoben wird. Im Rahmen der Erweiterungsdynamik sollen neben einer Analyse der bisherigen Erweiterungsrounden auch die immer engeren Beziehungen der EU zu Drittstaaten behandelt werden. Schliesslich werden Überlegungen zu den künftigen Herausforderungen angestrengt, die sich in diesem Zusammenhang einerseits der EU, andererseits Nichtmitgliedern stellen. In einem zweiten Schritt wird eine diesem Entwicklungsprozess der EU zugrundeliegende, rechtliche Zielgebundenheit argumentiert, indem die beiden Integrationsziele Vertiefung und Erweiterung als Verfassungsprinzipien des Europarechts qualifiziert werden, zu deren gleichwertigen Berücksichtigung die politischen Entscheidungsträger verpflichtet sind. Diese Pflicht zur bestmöglichen Verwirklichung beider Integrationsziele bildet dementsprechend auch einen rechtlichen Rahmen für grundsätzlich politische Ent-

scheidungen, wie die Frage über die Form der Integration der europäischen Kleinstaaten in die EU.

Das dritte Kapitel widmet sich dem aktuellen Integrationsstand der europäischen Kleinstaaten Monaco, San Marino, Andorra und Liechtenstein. Als Fallbeispiel dieser Arbeit und zugleich als EWR-Mitglied der Kleinstaat mit dem höchsten Integrationsniveau werden insbesondere die liechtensteinischen Beziehungen zur EU näher untersucht, wobei auch auf Vor- und Nachteile der aktuellen Integrationslösung eingegangen wird.

Das vierte Kapitel, das den Kern der Arbeit darstellt, setzt sich im Detail mit der Option eines EU-Beitritts europäischer Kleinstaaten auseinander. Dafür wird zunächst einmal der rechtliche Rahmen für die Aufnahme neuer Mitglieder in die EU behandelt und das neutrale Verhältnis der Grösse eines Staates zu den einzelnen Voraussetzungen für einen EU-Beitritt veranschaulicht. Während mit Erfüllung der Aufnahmekriterien nach Artikel 49 EUV allerdings kein Recht auf Beitritt erwächst, wird die Entscheidung über den Beitritt eines neuen Mitglieds vielmehr als Ergebnis einer objektiv-rechtlichen Abwägung des Vertiefungs- und Erweiterungsprinzips qualifiziert. In einem nächsten Schritt wird auf eventuelle kleinheitsspezifische Schwierigkeiten bei der Erfüllung der Voraussetzungen für einen EU-Beitritt eingegangen. Ein ganzer Abschnitt widmet sich der Schwierigkeit der Repräsentation eines Kleinstaates in den Institutionen der EU, ohne die Legitimität und Fähigkeit der Unionsorgane, unter neuen Gegebenheiten demokratisch und effizient zu handeln – ein Aspekt des vierten Kopenhagener Kriteriums der Aufnahmefähigkeit der EU – zu gefährden. Dafür wird im Detail auf die Zusammensetzung der einzelnen Unionsorgane sowie in Zusammenhang mit deren demokratischen Legitimation konkret auf diesbezügliche Befürchtungen im Zuge des Beitritts eines Kleinstaates eingegangen, bevor schliesslich die Notwendigkeit einer den Besonderheiten der EU entsprechende Ausformung des Demokratieprinzips auf europäischer Ebene betont wird. Ausgehend vom föderalen Charakter der EU und dem Fehlen eines europäischen *Demos* im Sinne eines Staatsvolkes wird die Bedeutung einer Demokratieform mit konsoziativen Elementen für das politische System der EU bzw. dessen Nichteignung für eine klassisch parlamentarische Demokratie hervorgehoben. Beruhend auf diesen Überlegungen können schliesslich die kleinheitsspezifischen Schwierigkeiten relativiert und die Vertretung von Klein-

staaten in den Unionsorganen bei gleichzeitiger Wahrung der demokratischen Legitimität der EU als durchaus möglich eingestuft werden.

Im fünften Kapitel werden ausgehend von den bereits bestehenden Integrationsdefiziten der kleinsten Staaten Europas und mit Blick auf die stetige Weiterentwicklung der EU im Inneren auf einer weniger abstrakten Ebene Vorschläge gemacht, wie eine bestmögliche Integration für Kleinstaaten aussehen könnte. Dabei werden zum einen Perspektiven einer Vertiefung der Integration von Kleinstaaten auf Drittstaatsebene diskutiert, wobei sowohl über eine mögliche Stärkung der Mitspracherechte in der EU für Nichtmitglieder nachgedacht als auch der Vorschlag einer Ausweitung der Unionsbürgerschaft auf Drittstaaten im Sinne der Schaffung eines *«Europäischen Bürgerraums – EBR»* gewagt wird. Zum anderen wird – nicht zuletzt angesichts eventueller Schwierigkeiten seitens der Kleinstaaten bei der Umsetzung des Besitzstandes aufgrund ihrer knappen personellen bzw. administrativen Ressourcen – auf die rechtlichen Möglichkeiten und Grenzen von flexiblen Sonderlösungen im Zuge eines Beitritts eingegangen werden. Nach einer Analyse der vertraglich vorgesehenen Flexibilisierungsmöglichkeiten im Unionsrecht und der umfangreichen Praxis einzelfallbezogener Ausnahmeregelungen wird diesbezüglich argumentiert, dass auch für Beitrittskandidaten im Zuge eines Beitritts die gleichen Optionen einer flexiblen Integration bestehen müssen wie für *«Altmitglieder»*.

Im Schlussteil der Arbeit soll das Verhältnis dieser Integrationslösungen – einerseits auf Drittstaatsebene, andererseits im Rahmen einer Mitgliedschaft mit eventuellen Sonderlösungen – zueinander beurteilt, ebenso wie ein Ausblick bezüglich der konkreten Optionen Liechtensteins in Hinblick auch auf den jüngsten Beitrittsantrag von EWR-Mitglied Island gewagt werden. Die Arbeit endet mit einer Zusammenfassung der Ergebnisse.

1. Kapitel

Begriffliche und theoretische Grundlagen

Inhaltsverzeichnis

A.	Kleinstaat	29
I.	Staat – Kleinstaat – Mikrostaat?	29
II.	Kleinstaat und Interdependenz	34
III.	Kleinstaatliche Motive für eine Mitgliedschaft in Internationalen Organisationen	36
B.	Europäische Integration	38
I.	Der Begriff «Europäische Integration»	38
II.	Die theoretische Erfassung der europäischen Integration	38
C.	Die EU als föderales Verfassungssystem	41
I.	Der Verfassungscharakter des Rechts der EU	41
1.	Die Qualifikation als Verfassung	41
2.	Folgen / Nutzen einer Verfassungsweise der europäischen Verträge	43
II.	Die Konzeption der EU als föderales System	44
1.	Die föderalen Züge der EU	44
2.	Der europäische Föderalismus	47

A. Kleinstaat

I. Staat – Kleinstaat – Mikrostaat?

Bei Staaten mit geringer Grösse ist im alltäglichen Leben regelmässig von «Kleinstaaten» die Rede, sei es in der Berichterstattung der Medien, in Marketingstrategien von Unternehmen oder im Kontext internationaler Organisationen.¹ In der Literatur wird mit Bezeichnungen wie «Mikro-», «Kleinst-», «Mini-» oder gar «Zwergstaat» – als besonders kleine Form des Kleinstaates – eine weitere Unterscheidung getroffen,² teils werden diese Begriffe aber auch als Synonym für «Kleinstaat» verwendet.³ Eine einheitliche Begriffsbestimmung fehlt sowohl für den Kleinstaat als auch den Mikrostaat, das heisst, es besteht keine Einigkeit, wann genau von einem Klein- bzw. Mikrostaat und wann von einem «normalen» Staat gesprochen werden kann. Im Folgenden sollen die Probleme bei der Definition solcher Staatengruppen bzw. ihrer Abgrenzung voneinander aufgezeigt werden, bevor auf den Mehrwert bzw. die Sinnhaftigkeit solch einer Einteilung oder «Rangordnung» der Staaten aus wissenschaftlicher, insbesondere rechtlicher Sicht eingegangen wird.

Der ehemalige UN-Generalsekretär *U Thant* umschrieb im Zuge der sogenannten «Mikrostaatenkrise» der Vereinten Nationen solche als

1 Geser, Was ist eigentlich ein Kleinstaat? in: Kirt/Waschkuhn (Hrsg.), Kleinstaaten-Kontinent Europa, S. 89 (2001).

2 Siehe dazu Gstöhl, Der Mikrostaat als Variante des Kleinstaats? Erfahrungen mit UNO und EU, in: Kirt/Waschkuhn (Hrsg.), Kleinstaaten-Kontinent Europa, S. 101, 102 (2001); Kilian, Staat – Kleinstaat – Kleinstaat: eine völkerrechtliche Betrachtung, in: Cremer et al. (Hrsg.), Tradition und Weltoffenheit des Rechts, S. 197 ff. (2002).

3 Siehe etwa Niedermann, Die Bedeutung der Staatskriterien für den Kleinstaat, in: Beiträge zur Liechtensteinischen Staatspolitik, S. 75, 82 (1973).

«... entities which are exceptionally small in area, population and human and economic resources...».⁴

Diese Definition von 1967 liefert zwar mehrere Anknüpfungspunkte für die Bestimmung der Kleinheit eines Staates, lässt aber offen, was «*exceptionally small*» entspricht.⁵ Die Klein- und Mikrostaatenforschung, die zu dieser Zeit und in den darauf folgenden Jahren ihren bisherigen Höhepunkt erlebte, orientierte sich bei der Einstufung von Staaten als Klein- oder Mikrostaaten vor allem an der Bevölkerungsgrösse.⁶ Konkret wurden sehr unterschiedliche Einwohnerobergrenzen zwischen 11 und 16 Mio.⁷ für Kleinstaaten und eine weitere Abgrenzung zu Mikrostaaten bei 1 Mio.⁸, 500 000⁹, 300 000¹⁰ oder 100 000¹¹ Einwohnern vorgeschlagen. Die Bevölkerungszahl scheint sich als Kriterium für die Grösse eines Staates gut zu eignen, da es sich zum einen um einen leicht bestimmbareren Wert handelt und zum anderen doch einige der oben genannten Faktoren direkt oder zumindest mittelbar damit zusammenhängen.¹² Eine geringe Bevölkerungszahl bedeutet jedoch nicht immer

4 U Tant, Report of the Secretary General 1966/67, VN-Dok. A/6701/Add.1, para. 163.

5 Geser beschreibt einen solchen durch objektive Kriterien messbaren Aspekt von Kleinstaatlichkeit als substantielle Kleinheit, in Geser 2001, S. 89–100.

6 M. w. N. Seiler, Kleinstaaten im Europarat – Fallstudien zu Island, Liechtenstein, Luxemburg und San Marino, S. 10 (1995).

7 Siehe etwa die sog. Laxenburger Definition von Kleinstaatlichkeit (Symposium europäischer Kleinstaaten in Laxenburg), zitiert bei Höll, Small States in Europe and Dependence (1983); Gstöhl 2001, S. 13; weitere Nachweise bei Hein, The Study of Microstates, in: Dommen/Hein (Hrsg.), States, Microstates and Islands, S. 16, 23 (1985).

8 Rapport / Muteba / Thuretil, Small States and Territories: Status and Problems – a UNITAR Study, S. 31 (1971); Mendelson, Diminutive States in the United Nations, ICLQ 1972, S. 609, Anm. 1; Gunter, What happened to the United Nations Ministate Problem? AJIL 1977, S. 110, Anm. 1; Sack, Die Zwerge Europas, EuZW 1997, S. 45, 46; Seiler, Kleinstaaten im Europarat, in: Busek / Hummer (Hrsg.), Der Kleinstaat als Akteur in den Internationalen Beziehungen, S. 292, 294 (2004).

9 Darsow, Zum Wandel des Staatsbegriffs, S. 175 (1984); von Wedel, Der sogenannte «Mikrostaat» im internationalen Verkehr, in: VRÜ 1972, S. 303, 305.

10 Ehrhardt, Der Begriff des Mikrostaats im Völkerrecht und in der internationalen Ordnung, S. 102 (1970); Blair, The Ministate Dilemma, S. 3 (1968).

11 Für einen Überblick siehe Hein 1985, S. 16, 23–15.

12 Über die Praktikabilität der Bevölkerungszahl als Parameter mit Blick auf den Menschen als ideellen Ausgangspunkt, siehe Häberle, Kleinstaaten als Gegenstand einer kulturwissenschaftlichen Verfassungslehre, in: Kirth / Waschkuhn (Hrsg.), Kleinstaaten-Kontinent Europa, S. 125, 126 (2001).

auch eine schwache Wirtschaft und umgekehrt, was zur Folge hat, dass auf diese Weise differenzierte «Kleinstaaten» untereinander von teils sehr unterschiedlichen Interessens- und Problemlagen geprägt sind.¹³ Ebenso konnte bei Berücksichtigung anderer Kriterien wie der Staatsfläche¹⁴ oder der politischen Selbstwahrnehmung¹⁵ kein einheitlicher Wert gefunden werden, der im Ergebnis eine homogene Staatengruppe als Klein- oder Mikrostaaten qualifiziert hätte.¹⁶ Somit war bislang keine allgemein anerkannte wissenschaftliche Definition des Kleinstaates möglich.¹⁷

Aus juristischer Sicht haben das Fehlen einer allgemein anerkannten Definition und die damit zusammenhängende Willkür bei der Bestimmung eines Klein- oder Mikrostaates die Untauglichkeit der Bezeichnung als Rechtsbegriff zur Folge.¹⁸ Dies nimmt bereits die Antwort auf die Frage vorweg, ob Kleinstaaten im Völkerrecht ein spezieller Status zukommt. In den 1970er Jahren wurde zwar in der Tat die Schaffung einer vom Staat verschiedenen völkerrechtlichen Kategorie der Klein- oder Mikrostaaten, die mit eigenständigen Rechten und Pflichten ausgestattet sind, verfolgt,¹⁹ nach heute herrschender Meinung existiert solch eine eigene Kategorie der Mikro- oder Kleinstaaten jedoch nicht.²⁰ Hummer argumentiert gegen einen solchen Kategorieansatz, dass es sich bei dem Begriff Kleinstaat eben nicht um einen Gattungs-, sondern um einen Typenbegriff handelt.²¹ Kleinstaaten – als lediglich kleinere Versionen von Staaten – sind wie alle anderen Staaten gleichberechtigte Völkerrechtssub-

13 So auch Mendelson 1972, S. 609, Anm. 1.

14 500 km² bei Sack 1997, S. 45, 46.

15 Blair 1968, S. 3; Rapport/Muteba/Thuretil 1971, S. 183–102.

16 Niedermann 1973, S. 87.

17 «*micro-states have never been authoritatively defined.*» siehe bei Kokott, Micro-States, in: Bernhardt (Hrsg.), EPIL, Bd. III, S. 362 (1997); Waschkuhn, Sturkturbedingungen des Kleinstaates und ihre Auswirkungen auf den politischen Entscheidungsprozess, in: Geiger / Waschkuhn (Hrsg.), Liechtenstein – Kleinheit und Interdependenz, S. 13, 17 (1990).

18 Meckler, Der Kleinstaat im Völkerrecht, S. 77 (2006); Gstöhl 2001, S. 101, 102.

19 Siehe insb. Ehrhardt 1970.

20 M.w.N. Hummer, Kleinstaaten im Völkerrecht, in: Busek/Hummer (Hrsg.), Der Kleinstaat als Akteur in den Internationalen Beziehungen, S. 23, 117 (2004); Stapper, Europäische Mikrostaaten und autonome Territorien im Rahmen der EG, S. 84 (1999); Niedermann 1973, S. 88.

21 Hummer 2004, S. 23, 42.

jekte und der Begriff Klein- oder Mikrostaat hat daher aus rechtlicher Sicht nur *metajuristische* Bedeutung.²² Von einer rechtlichen «Rangordnung» der Staaten auszugehen wäre dementsprechend verfehlt.²³

Auch im Zuge der Kleinstaatendebatte entwickelte, politikwissenschaftliche Thesen betreffend das ähnliche aussenpolitische Verhalten von Kleinstaaten aufgrund ihrer geringen strukturellen Grösse, insbesondere eine befürchtete Blockbildung in Internationalen Organisationen, haben sich nicht bewahrheitet,²⁴ was wohl auf die oben beschriebene, mangelnde Homogenität innerhalb einer willkürlich bestimmten Gruppe der Kleinstaaten zurückzuführen ist. Ebenso relativierten sich wirtschaftswissenschaftliche Prognosen in Hinblick auf den Zusammenhang von Wohlstand und Kleinheit eines Staates angesichts der zunehmenden Globalisierung und Europäisierung,²⁵ was gleichzeitig den Einfluss neuer sozialer und politischer Umstände einer sich verändernden Welt auf die Position der kleinen Staaten veranschaulicht.

Das soeben Gesagte sollte zeigen, dass eine allgemeine Einteilung von Staaten in eine geschlossene Gruppe der «Klein-» oder «Mikrostaaten» anhand von fixierten Zahlen nicht einheitlich möglich ist bzw. zu unstimmigen Ergebnissen führen kann. Vor allem hat die Klassifizierung als Klein- oder Mikrostaat keine rechtliche Andersbehandlung zur Folge. Dennoch wird vertreten, dass eine Zusammenfassung von Staaten mit geringerer Substanz als «Klein-» oder «Mikrostaaten» im Rahmen wissenschaftlicher Arbeiten durchaus praktikabel und auch sinnvoll sein kann, da diese bei all ihren Verschiedenheiten und damit verbundener Schwierigkeit, sie in einer homogenen Gruppe zu verbinden, auch in vielerlei Hinsicht Gemeinsamkeiten aufweisen. Welche Staaten schliesslich nach welchen Kriterien als klein einzustufen sind, hängt jedoch vom jeweiligen Forschungsgegenstand bzw. Thema einer Untersuchung ab. Dementsprechend sind Klein- bzw. Mikrostaaten nicht als eine gesonderte Staatenkategorie, sondern vielmehr als Abschnitte oder Einheiten

22 von Wedel 1972, S. 303, 314; Hummer 2004, S. 23, 34–35 u. 113.

23 Siehe auch die in Artikel 2 Ziffer 1 UN-Charta verankerte «souveräne Staatengleichheit».

24 Gstöhl 2001, S. 101, 103; Amstrup, *The Perennial Problem of Small States: A Survey of Research Efforts*, in: *Cooperation and Conflict* 1976, S. 163–182; Höll, *Kritische Anmerkungen zur Kleinstaatentheorie*, *ÖZP* 1978, S. 259–174.

25 Gstöhl 2001, S. 101, 104.

auf einer nach oben und unten offenen Skala zu verstehen,²⁶ deren Übergänge fließend sind und je nach Sachzusammenhang variieren.

So ist im Rahmen der vorliegenden Arbeit zu berücksichtigen, dass einerseits der europäische Raum generell von eher kleinen Staaten geprägt ist²⁷ und andererseits – betreffend dem passenden Unterscheidungsparameter – im Hinblick auf den möglichen EU-Beitritt bzw. allfällige Alternativen eine Vielzahl von Faktoren entscheidend sind. Bei der Frage nach der Repräsentation von kleinen Staaten in den Institutionen der EU, die einen Kernteil der Arbeit ausmacht, spielt jedoch die Bevölkerungsgrösse eines Staates eine vorrangige Rolle und man kann davon ausgehen, dass sich diesbezüglich für europäische Staaten mit besonders geringer Einwohnerzahl gleichartige Grundprobleme stellen werden. Demnach versteht die vorliegende Arbeit, deren Ziel die rechtliche Auseinandersetzung mit gerade solchen grundsätzlichen Problemen ist, unter den «europäischen Kleinstaaten» die bevölkerungsärmsten Staaten Europas. Speziell untersucht werden das Fürstentum Liechtenstein sowie Monaco, San Marino und Andorra. Auf eine Einwohnerobergrenze wird bewusst verzichtet, da sich zum einen keine zahlenmässige Untergrenze bestimmen lässt, ab der Integration «problematisch» wird und zum anderen der finale Ausgang einer Entscheidung über den EU-Beitritt sowie generell die Form der Integration eines Kleinstaates eben auch von weiteren Faktoren als der Einwohnerzahl abhängig ist.²⁸

Während die Arbeit vor allem Fragen betreffend die Integration von Kleinstaaten aus Sicht des europäischen Verfassungsrechts behandeln wird, soll in den folgenden Punkten 2 und 3 kurz auf allgemeine Problemstellungen, die sich für Kleinstaaten bei Entscheidungen über die Führung ihrer Internationalen Beziehungen stellen, eingegangen werden.

26 So auch Häberle 2001, S. 125, 126.

27 Kleinheit ist ja generell ein komparatives Konzept.

28 Die Integrationsform kann dementsprechend auch unter den vier zu untersuchenden Kleinstaaten stark divergieren.

II. Kleinstaaten und Interdependenz

Interdependenz ist zu verstehen als die wechselseitige Abhängigkeit²⁹ oder externe Verflechtung³⁰ von Staaten. Dabei handelt es sich um einen Zustand, mit dem kleine Staaten seit jeher konfrontiert sind,³¹ der aber angesichts der immer fortschreitenden Globalisierung und Europäisierung auch für grosse Staaten zunehmend Realität wird. Für Kleinstaaten, die mit ihren beschränkten materiellen und / oder personellen Ressourcen besonders stark vom internationalen System abhängig sind,³² besteht jedoch stets das Risiko, dass sich die eigentlich wechselseitige Interdependenz zu einer asymmetrischen Dependenz entwickelt.³³ Mit solch einer externen Abhängigkeit ist die Gefahr von Fremdbestimmung verbunden, wobei gerade Staaten mit kleinen internen Märkten besonders verletzlich sind. Will ein solcher Staat nicht auf gewisse Leistungen verzichten, ist er auf die Beziehungen mit anderen Staaten angewiesen, womit automatisch ein Verlust von Selbstbestimmung einhergeht. Oft ist daher in diesem Zusammenhang von einem Abhängigkeitsdilemma des Kleinstaates die Rede.³⁴

Für Kleinstaaten gibt es jedoch verschiedene Wege ihre Selbstbestimmung zu schützen, entweder durch bewusste Betonung ihrer Neutralität oder durch verstärkte Integration.³⁵ Das Ziel der neutralistischen Strategie ist die Verringerung von externer Abhängigkeit durch Ab-

29 Waschkuhn 1990, S. 13, 15; Zemanek, Interdependence, in: Bernhardt (Hrsg.), EPIL, Bd. II, S. 1021 (1995).

30 Gstöhl 2001, S. 41.

31 Meckler 2006, S. 101; siehe auch Waschkuhn 1990, S. 13, 16.

32 Hänggi, Small States as a third State: Switzerland and Asia-Europe Interregionalism, in: Goetschel (Hrsg.), Small states inside and outside the European Union, S. 79, 85 (1998); Rothschild, Liechtenstein ist ein kleiner Staat – na und? in: Riklin/Wildhaber/Wille (Hrsg.), Kleinstaat und Menschenrechte, Festgabe für Gerard Batliner zum 65. Geburtstag, S. 27, 34 (1993); Vogel, Small States' efforts in international relations: enlarging the scope, in: Höll (Hrsg.), Small States in Europe and Dependence, S. 54, 57 (1983).

33 Waschkuhn 1990, S. 13, 15.

34 Ebda; Gstöhl 2001, S. 43.

35 Kukan, Small States in the System of International Relations, in: Busek/Hummer (Hrsg.), Der Kleinstaat als Akteur in den Internationalen Beziehungen, S. 13, 15 (2004); Gstöhl, 2001, S. 45 f.; Kreile/Michalsky, Kleinstaaten im Prozess der euro-

schottung und gezielte Nischenpolitik.³⁶ Gerade in einer eng verflochtenen Region wie Europa kann solch eine isolationistische Haltung jedoch das Gegenteil, nämlich zunehmende Fremdbestimmung, bewirken.³⁷ Verstärkte Integration auf der anderen Seite durch Mitgliedschaften in internationalen oder regionalen Organisationen bedeutet für den Kleinstaat zwar auch die Aufgabe von Autonomie, dafür eröffnen sich im Gegenzug neue Einflussmöglichkeiten in Form von Mitbestimmung. Angesichts des hohen europäischen Integrationsniveaus ist Mitbestimmung allgemein ein bedeutendes Mittel geworden, um Fremdbestimmung zu vermeiden.³⁸ Darüber hinaus gehen die besonders kleinen Staaten oft bewusst Abhängigkeitsverhältnisse mit einzelnen Staaten, meist ihren Nachbarstaaten, ein, wie etwa das Fürstentum Liechtenstein im Rahmen des Zoll- und Währungsvertrags mit der Schweiz, um die ohnehin knappen Ressourcen zu schonen und für andere Staatsaufgaben freizuhalten.³⁹ Die Lösung ist, wie so oft, ein richtiges Mass an Eigenständigkeit und Integrationswillen sowie Flexibilität gegenüber den sich stetig verändernden äusseren Rahmenbedingungen. Die Zukunft Liechtensteins in Europa etwa wird stark vom aussenpolitischen Verhalten der Schweiz sowie den anderen EWR-Ländern und zudem von der Entwicklung der EU selbst abhängen. Diesbezügliche politische Veränderungen geschickt für die Verwirklichung der eigenen Interessen zu nutzen, wird von grosser Bedeutung sein. Wie bereits erwähnt, wird diese Arbeit nicht auf konkrete Zukunftsszenarien eingehen können, sondern versuchen die rechtlichen Grundfragen zu klären.

päischen Integration, in: Riklin (Hrsg.), *Kleinstaat und Menschenrechte*, Festgabe für Gerard Batliner zum 65. Geburtstag, S. 229, 230 (1993); Vogel, *Der Kleinstaat in der Weltpolitik: Aspekte der schweizerischen Aussenbeziehungen im Internationalen Vergleich*, S. 44 f. (1979).

36 Gstöhl 2001, S. 46.

37 Schweizer Bundesrat, *Aussenpolitischer Bericht 2000 – Präsenz und Kooperation: Interessenwahrung in einer zusammenwachsenden Welt*, S. 297; Kälin/Riklin, *Ziele, Mittel und Strategien der schweizerischen Aussenpolitik*, in: Riklin (Hrsg.), *Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik*, S. 167, 185 (1992).

38 Cameron, *Europe's Future*, in: ders. (Hrsg.), *The Future of Europe: Integration and Enlargement*, S. 149, 160 (2004); Gstöhl 2001, S. 52; dazu auch Böhm, *Eine Frage der Selbstbestimmung*, Tageszeitung *Die Presse* vom 12. 06. 2008.

39 von Liechtenstein, *Diplomatie und Aussenpolitik von Kleinstaat*, in: Busek/Hummer (Hrsg.), *Der Kleinstaat als Akteur in den Internationalen Beziehungen*, S. 193, 197 (2004).

III. Kleinstaatliche Motive für eine Mitgliedschaft in Internationalen Organisationen

Die Motive für eine Mitgliedschaft und die Umstände des Beitritts zu einer Internationalen Organisation können durchaus Einfluss auf die spätere Rolle eines Kleinstaates in der Organisation haben, gerade in der EU.⁴⁰ So streben kleine Staaten, je nach ihrer wirtschaftlichen oder politischen Situation bzw. dem Grad ihrer Abhängigkeit vom internationalen System, die Mitgliedschaft in Internationalen Organisationen aus verschiedenen Gründen an:⁴¹

– *Bestätigung der staatlichen Souveränität:* Die volle und selbständige Mitgliedschaft in einer internationalen Organisation bedeutet für Kleinstaaten die Sicherung und Bestärkung ihrer staatlichen Unabhängigkeit, sei es von dominierenden Nachbarn oder ehemaligen Kolonialherrschaften. So kam etwa nach der Dekolonisierung die Aufnahme in die Vereinten Nationen für viele Kleinstaaten einer globalen Souveränitätsanerkennung gleich.

– *Integrationswille:* Der Wille zu verstärkter Integration als Hauptmotiv für den Beitritt eines Kleinstaates zu einer Internationalen Organisation kann im Prinzip als Abkehr von der oben erwähnten neutralistischen Strategie im Rahmen seiner Internationalen Beziehungen verstanden werden. Dies kann sowohl aus wirtschaftlichen als auch aus aussen- und sicherheitspolitischen Gründen geschehen.⁴² Luxemburg etwa entschied sich nach zweimaliger Verletzung seiner Neutralität im Ersten und Zweiten Weltkrieg für eine aktive europäische Integrationspolitik.⁴³

– *Bestätigung der Zugehörigkeit zu einer Region:* Für Kleinstaaten, die sich geographisch in einer Grenzlage befinden, kann der Beitritt zu einer Organisation die Zuordnung zu einer bestimmten Region begründen bzw. bestätigen.⁴⁴ So kann etwa die Zugehörigkeit zu Europa mit ein Motiv für die Mitgliedschaft Islands im Europarat sowie für die jüngsten EU-Beitritte Maltas und Zyperns gewesen sein.

40 Kreile/Michalsky 1993, S. 229, 244.

41 Anhand der Beitritte zum Europarat, siehe Seiler 2004, S. 292, 300.

42 Kreile/Michalsky 1993, S. 229, 231.

43 Ebda; Seiler 2004, S. 292, 300.

44 Seiler 2004, S. 292, 301.

Mit Blick auf die geographische Lage der europäischen Kleinstaaten Monaco, San Marino, Andorra sowie Liechtenstein wird letzteres Motiv wohl auszuschliessen sein. Für diese Staaten spielt neben der Souveränitätssicherung – und in Wechselwirkung zu dieser – der Integrationsgedanke eine immer grössere Rolle. Denn inmitten des europäischen Integrationsraumes, in dem die EU-Länder neben wirtschaftlichen Bereichen auch auf politischer und sozialer (Stichwort: Unionsbürgerschaft) Ebene immer enger verflochten sind, wird eine isolationistische Haltung immer schwieriger zu halten sein, sogar für verhältnismässig «grössere» Staaten wie die Schweiz ist ein totaler integrationspolitischer Alleingang keine Möglichkeit mehr.⁴⁵ Für die europäischen Kleinstaaten gilt es daher umso mehr eine Integrationslösung anzustreben, die eine möglichst umfassende Partizipation ermöglicht ohne in eine dominierende Fremdbestimmung überzugehen.

45 Schweizerischer Bundesrat, Schweiz – EU: Integrationsbericht vom 3. 2. 1999, S. 403; Schweizerische Bundeskanzlei, Herausforderungen 2007–1011: Trendentwicklung und mögliche Zukunftsthemen der Bundespolitik, Bericht des Perspektivstabs der Bundesregierung vom 3. 4. 2007, S. 88.

B. Europäische Integration

I. Der Begriff «Europäische Integration»

Der Begriff Integration umschreibt den Zustand sowie den Prozess⁴⁶ der *«friedlichen und freiwilligen Annäherung bzw. Zusammenführung von Gesellschaften, Staaten und Volkswirtschaften über bislang bestehende nationale, verfassungspolitische und wirtschaftspolitische Grenzen hinweg»*⁴⁷. Die europäische Integration umfasst neben der EU auch andere europäische Organisationen wie den Europarat, die OSZE und die NATO.⁴⁸ Diese Arbeit beschränkt sich jedoch auf den Integrationsprozess der EU, mit besonderem Augenmerk auf ihre Erweiterung und Vernetzung mit Drittstaaten.

II. Die theoretische Erfassung der europäischen Integration

Die theoretische Erfassung des Integrationsprozesses der EU beschäftigt Wissenschaftler aus den verschiedensten Disziplinen, wobei sich die drei politikwissenschaftlich-ökonomisch-juristischen Grosstheorien Funktionalismus, Föderalismus und Intergouvernementalismus unterscheiden lassen.⁴⁹ Während der Funktionalismus von einer schrittweisen

46 Giering/Metz, Integrationstheorien, in: Weidenfeld/Wessels (Hrsg.), Europa von A bis Z – Taschenbuch der europäischen Integration, S. 285 (2006).

47 Kohler-Koch/Schmidberger, Integrationstheorien, in: Kohler-Koch/Woyke (Hrsg.), Lexikon der Politik 5 – Europäische Union, S. 152 (1996).

48 Gstöhl 2001, S. 15; Batliner, Liechtenstein unter den Bedingungen der europäischen Integration und der Globalisierung, in: Langewiesche (Hrsg.), Kleinststaaten in Europa, S. 11, 20 (2007).

49 M.w.N. Peters 2001, S. 178; für einen Überblick auch Bieber/Epiney/Haag, Die Europäische Union, Recht und Politik, § 1, Rn. 39 ff. (2005).

Integration der EU ausgeht, wonach der zweckmässigen wirtschaftlichen Zusammenarbeit automatisch – durch sogenannte *spill over* Effekte – die politische Integration folge, war der klassische Föderalismus zur Zeit der Gründung der Gemeinschaften klar vom Ziel der Schaffung eines europäischen Bundesstaates und somit der bewussten Bildung von Institutionen geprägt. Ganz im Gegensatz zur bundesstaatlichen Vision Europas steht der souveränitätsbetonte Intergouvernementalismus, wonach die Nationalstaaten im Mittelpunkt des Integrationsprozesses stehen und die EU als blosses Koordinationsforum zu betrachten ist.

Alle drei Grosstheorien versuchen die verschiedenen Integrationsvorgänge zu erklären sowie anhand ihrer jeweiligen Perzeption der Gestalt der EU Voraussagen über ihre künftige Entwicklung zu machen. Sie beschäftigen sich somit vor allem mit der Vertiefung der Union, während Fragen der Erweiterung vernachlässigt werden.⁵⁰

Eine kurze Darstellung der verschiedenen juristischen Auffassungen über die rechtliche Gestalt der EU sei trotzdem geboten. Denn die jeweilige Auffassung über den rechtlichen Charakter der EU prägt das sogenannte «Vorverständnis» des Europarechts, das insbesondere bei Untersuchungen seiner Gesamtzusammenhänge von hoher Bedeutung ist und somit schliesslich auch Einfluss auf konkrete Fragestellungen im Rahmen von Neubeiritten haben kann. Ursprünglich standen sich die völkerrechtliche Konzeption der EU als Internationale Organisation mit Besonderheiten und die verfassungsstaatliche Konzeption der EU als werdender Bundesstaat gegenüber.⁵¹ Kirchhof prägte für die intergouvernemental ausgerichtete, von ihren Mitgliedstaaten abhängige EU den Begriff «Staatenverbund».⁵² Der von Pernice eingeführte Gegenbegriff, der auf dem Föderalismus aufbaut, anstatt der Staatlichkeit aber die

50 Siehe zu diesbezüglichen Aussagen vereinzelter sozialwissenschaftlicher bzw. wirtschaftlicher Ansätze und ihre mangelnde Tauglichkeit für die Lösung von konkreten Rechtsproblemen Alsen 2009, S. 79 ff.

51 von Bogdandy, Stand und Entwicklungsperspektiven rechtswissenschaftlicher Konzepte, in: Loth/Wessels (Hrsg.), Theorien europäischer Integration, S. 107, 129 ff. (2001).

52 Kirchhof, Die rechtliche Struktur der Europäischen Union als Staatenverbund, in: von Bogdandy (Hrsg.), Europäisches Verfassungsrecht, S. 893 ff. (2003); ders., Der deutsche Staat im Prozess der europäischen Integration, in: Badura (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland VII, § 183, Rn. 38 u. 50 ff. (1992); darauf stützend BVerfGE 89, 155 (Maastricht).

Verfassung in den Mittelpunkt rückt, geht von einer Zusammenfassung der eng verflochtenen Rechts- und Verfassungsgemeinschaften der EU und der nationalen Mitgliedstaaten in einem einheitlichen «Verfassungsverbund» aus.⁵³ Der Verfassungsverbund ist das rechtliche Pendant zum politikwissenschaftlichen Mehrebenenansatz, wonach sich innerstaatliche, zwischenstaatliche und supranationale Politik gegenseitig ergänzen und ein übergreifendes politisches System bilden.⁵⁴ Immer mehr verbreitet ist die Annahme, dass ein solches System nicht notwendigerweise staatlichen Charakter haben muss und es entwickelte sich eine Konzeption, wonach die EU als ein (polyzentrisches) politisches Gebilde mit föderalen Zügen angesehen wird, das ausserhalb des üblichen Dualismus Bundesstaat oder Staatenbund einzuordnen ist.⁵⁵ Auch die vorliegende Arbeit versteht die EU als ein nicht bundesstaatliches, aber föderales System, dessen Gründungsverträge Verfassungscharakter haben.

53 Pernice, Theorie und Praxis des Europäischen Verfassungsverbundes, in: Callies (Hrsg.), Verfassungswandel im europäischen Staaten- und Verfassungsverbund, S. 61–93 (2007); m.w.N. ders., Artikel 23 GG, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Bd. II, Rn. 17 u. 20 (2006); von Bogdandy 2001, S. 107, 130 f.

54 Neyer, Welche Integrationstheorie braucht Europa?, *Integration* 2007, S. 382, 384.

55 Oeter, Europäischer Föderalismus-Streit: Eine Unionsverfassung jenseits von Bundesstaat und Staatenbund? *LJZ* 2007, S. 70, 74 f. – hybride Rechtsform der EU; Schönberger, Die Europäische Union als Bund – zugleich ein Beitrag zur Verabschiedung des Staatenbund-Bundesstaat-Schemas, *AöR* 2004, S. 81 ff. – bündisches Gebilde; von Bogdandy, Supranationaler Föderalismus als Idee und Wirklichkeit einer neuen Herrschaftsform, 1999; Weiler, *The Constitution of Europe*, 1999; Everling, Zur föderalen Struktur der Europäischen Gemeinschaft, in: Hailbronner (Hrsg.), *Staat und Völkerrechtsordnung*, Festschrift für Karl Doehring, S. 179 ff. (1989).

C. Die EU als föderales Verfassungssystem

Die Konzeption der EU als ein sich in einem Prozess der Konstitutionalisierung befindlichem, föderal ausgerichtetem System bildet die theoretische Grundlage der Untersuchungen dieser Arbeit. Im Folgenden wird genauer auf die Begriffe Verfassung und Föderalismus und ihre Anwendbarkeit auf nichtstaatliche Gebilde eingegangen sowie die Klassifizierung der EU in ihrer bestehenden Form als Verfassungssystem mit föderalem Charakter näher erläutert.

I. Der Verfassungscharakter des Rechts der EU

1. Die Qualifikation als Verfassung

Bei der Frage, ob das bestehende europäische Primärrecht als Verfassungsrecht qualifiziert werden kann, ist vorab das Verhältnis von Verfassung und Staat zu klären. Nach früher herrschender Auffassung war Staatlichkeit Voraussetzung für jede Verfassung,⁵⁶ eine Auffassung, die noch heute zu Kritik der Verfassungsleseart der Europäischen Verträge führt, da diese die Staatlichkeit der EU suggeriere.⁵⁷ Hier wird jedoch von einem postnationalen, das heisst vom Staat losgelösten, Verfas-

56 Siehe etwa Everling, Bindung und Rahmen: Recht und Integration, in: Weidenfeld (Hrsg.), Die Identität Europas, S. 152 (1985); Isensee, Staat und Verfassung, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland I, Rn. 1 (1995); Kirchhof, Die Identität der Verfassung in ihren unabänderlichen Inhalten, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland I, Rn. 18 (1995); Grimm, Braucht Europa eine Verfassung? JZ 1995, S. 581 ff.; Schmitt, Verfassungslehre, S. 200 (2003).

57 Siehe dazu m.w.N. Peters 2001, S. 171.

sungsbegriff ausgegangen.⁵⁸ Daher gilt zu betonen, dass die Klassifizierung des Europäischen Primärrechts als Verfassung nicht einen staatlichen Charakter der EU implizieren soll.⁵⁹ Dementsprechend verfehlt wäre es, auch auf das europäische Verfassungsrecht streng die Maßstäbe einer herkömmlichen Staatsverfassung anzuwenden, da die EU eben kein Staat ist.⁶⁰

In der Tat weisen die Grundlagenverträge der EU typische Funktionen und Inhaltskategorien von staatlichen Verfassungen auf. Neben Regelungen über die Organe und deren Kompetenzen, die klassische Verfassungsfunktionen der Machtbegrenzung und Organisation erfüllen, enthält das EU-Recht auch allgemeine Wert- und Zielbestimmungen.⁶¹ Entscheidend für die Konstitutionalisierung Europas ist jedoch die zunehmende Verlagerung des normativen Bezugsobjekts von den Mitgliedstaaten zu den Einzelbürgern durch Instrumente wie die direkte Anwendbarkeit von EU-Recht oder die Unionsbürgerschaft.⁶² Im materiellen sowie funktionellen Sinne kommt die Verfassung der EU demnach einer Staatsverfassung durchaus nahe.⁶³ In formeller Hinsicht ist der völkerrechtliche Charakter der Gründungsverträge jedoch nicht abzustreiten. Diese völkerrechtlichen Verträge heben sich aber insofern von den Statuten anderer Internationalen Organisationen ab, als sie eine eigene

58 Pernice 2006, Rn. 20; Lübke-Wolff, Die «Verfassung für Europa» – ein Etikettenschwindel? in: Baumann et al. (Hrsg.), Gesetz – Recht – Rechtsgeschichte, S. 195, 196 f. (2005); Möllers, Verfassungsgebende Gewalt – Verfassung – Konstitutionalisierung, in: von Bogdandy (Hrsg.), Europäisches Verfassungsrecht, S. 1, 18 ff. (2003); Hobe, Bedingungen, Verfahren und Chancen europäischer Verfassungsgebung: Zur Arbeit des Brüsseler Verfassungskonvents, EuR 2003, S. 1, 6 f.; Schliesky 2004, S. 482 ff.; Peters 2001, S. 93 ff.; Hirsch, EG: Kein Staat, aber eine Verfassung?, NJW 2000, S. 46; Häberle, Verfassungslehre als Kulturwissenschaft, S. 620 (1998).

59 So auch Peters 2001, S. 172.

60 Schönberger 2004, S. 81, 110.

61 Peters 2001, S. 76 ff.; von Bogdandy, Skizzen einer Theorie der Gemeinschaftsverfassung, in: von Danwitz et al. (Hrsg.), Auf dem Wege zu einer europäischen Staatlichkeit, S. 9 ff. (1993).

62 Halberstam, Zur Theorie und Praxis des Föderalismus: Subsidiarität, Integration und der sanfte europäische Verfassungswandel, in: Joerges/Mahlmann/Preuss (Hrsg.), Schmerzliche Erfahrungen der Vergangenheit und der Prozess der Konstitutionalisierung Europas, S. 150, 174 ff. (2008); Curtin, The Constitutional Structure of the Union: A Europe of Bits and Pieces, CMLR 30, S. 17, 18 (1993); Stein, Lawyers, Judges, and the Making of a Transnational Constitution, AJIL 1981, S. 1 ff.; siehe dazu auch unten 2. Kapitel, A. I. 2. b), S. 63 ff.

63 Pernice 2006, Rn. 20; Peters 2001, S. 171.

Rechtsordnung hervorbrachten, welche ihnen materiell den Charakter einer Verfassung gibt.⁶⁴ Man sieht, dass durch negative oder positive Vergleiche auch in die Verfassungsdiskussion unweigerlich die Debatte über den Rechtscharakter der EU und somit die begriffliche Dichotomie Staatenbund (=Vertrag) und Bundesstaat (=Verfassung) einfließt.⁶⁵ Das Entweder-oder von Vertrag oder (Staats-)Verfassung vermag jedoch nicht die Besonderheiten der rechtlichen Grundlagen der EU zu erfassen, denn diese weisen in ihrem jetzigen Zustand klar Züge von beiden auf bzw. entsprechen keiner von beiden in ihrer reinsten Form.⁶⁶

Die Klassifizierung der EU-Grundlagenverträge als (nichtstaatliche) Verfassung ist zu begrüßen, da dies ihrem Charakter als normative Grundordnung eines politischen Systems, das nicht mehr nur die Mitgliedstaaten, sondern auch die Bürger direkt betrifft, gerecht wird. Wie bereits erwähnt, darf aber nicht der Fehler gemacht werden, deshalb Kriterien staatlicher Verfassungen direkt auf die EU zu übertragen, ohne deren politischen und rechtlichen Realität Rechnung zu tragen.

2. Folgen/Nutzen einer Verfassungsleart der europäischen Verträge

Die Verfassungsleart der Europäischen Grundlagenverträge hat klar eine gestaltende Wirkung, da sie das Europarecht aus einem neuen Blickwinkel betrachtet und so dessen Einschätzung und Beurteilung automatisch beeinflusst.⁶⁷ Laut *Peters* kann eine ausreichend begründete Rekonstruktion der europäischen Verträge als Verfassung eine legitime Form der Auslegung sein.⁶⁸ Ebenso können dadurch Instrumente der

64 EuGH, Rs. 294/83 (*Les Verts*), Slg. 1986, S. 1339, 1365; EuGH, Gutachten 1/91 (1. EWR-Gutachten), Slg. 1991, S. 6079, 6102; Stein 1981, S. 1 ff.

65 Schönberger 2004, S. 81, 109 f.; Hirsch 2000, S. 46, 47; Weiler/Halter, *The Autonomy of the Community Legal Order – Through the Looking Glass*, HILJ 1996, S. 411, 417.

66 Schönberger 2004, S. 81, 109 ff.; Peters 2001, S. 235; Weiler/Halter 1996, S. 411, 417; m.w.N. für eine autonome europäische Verfassungslösung Schroeder, *Das Gemeinschaftsrechtssystem*, S. 341 f. (2002).

67 Peters 2001, S. 168 f.; Weiler, *The Reformation of European Constitutionalism*, in: ders. (Hrsg.), *The Constitution of Europe*, S. 221, 230 (1999).

68 Peters 2001, S. 169.

Verfassungstheorie – in der dem hybriden Rechtscharakter der EU angepassten Form – auch für die Lösung europarechtlicher Problemstellungen zugänglich gemacht werden.⁶⁹ Zudem verfügt die Verfassungsleseart über ein gewisses kritisches Potenzial, indem sie Defizite der Europäischen Grundordnung offenbart und aufgrund der üblichen Rückführung von Staatsverfassungen auf das Volk, insbesondere die Frage nach der Legitimität der Ausübung der europäischen Hoheitsgewalt, aufwirft.⁷⁰ An die Europäische Verfassung sollten jedoch auch diesbezüglich nicht die gleichen Anforderungen wie an eine staatliche Verfassung gestellt werden, sondern – in Einklang mit der Loslösung des Verfassungsbegriffs vom Staat – auch für die Legitimationsfrage den Besonderheiten der EU entsprechende Lösungen gefunden werden.⁷¹

II. Die Konzeption der EU als föderales System

1. Die föderalen Züge der EU

Der Föderalismus ist als ein allgemeines Ordnungs- bzw. Organisationsprinzip zu verstehen, dessen Ziel die Herstellung eines möglichst einheitlichen Ganzen bei gleichzeitiger Wahrung der Vielfalt der Einzelteile ist – geleitet von dem Motto «Einheit in der Vielfalt – Vielfalt in der Einheit».⁷² Dabei ist die wesentliche Aufgabe jedes föderalen Systems, eine Balance zwischen Verband und Glieder bzw. Zentralisierung und Dezentralisierung zu finden, beruhend auf den föderalen Grundprinzipien Integration und Subsidiarität.⁷³ Der Föderalismus war allerdings lange

69 Siehe von Bogdandy, Europäische Prinzipienlehre, in: derselbe, Europäisches Verfassungsrecht, S. 149 ff. (2003); Alsen 2009, S. 27 f.

70 von Bogdandy 2003, S. 149, 175; Petersmann, Proposals for a new Constitution for the European Union: Building Blocks for a Constitutional Theory and Constitutional Law of the EU, CMLR 1995, S. 1123, 1131 f.

71 Siehe etwa Oeter 2007, S. 70, 77; näher dazu im 4. Kapitel, B. II. und III. S. 206 ff.

72 Peters 2001, S. 183; Laufer/Fischer, Föderalismus als Strukturprinzip für die Europäische Union, S. 17 (1996).

73 Siehe dazu Halberstam 2008, S. 150 ff.; grundlegend Oeter, Integration und Subsidiarität im deutschen Bundesstaatsrecht – Untersuchungen zur Bundesstaatstheorie unter dem Grundgesetz (1998).

geprägt von einem unteilbaren Souveränitätsbegriff im Sinne einer staatlichen Allzuständigkeit, wonach die Souveränität im föderalen Bundesstaat auf Bundesebene liegt und im Rahmen einer zwischenstaatlichen Konföderation bei den souveränen Staaten verbleibt.⁷⁴ Mit dem Wandel des staatsrechtlichen Souveränitätsbegriffs wird angesichts der Existenz mehrerer Herrschaftsebenen in einem föderalen System zunehmend von einer geteilten oder dualen Souveränität als geradezu charakteristisches Merkmal eines föderalen Zusammenschlusses ausgegangen.⁷⁵ Durch solch ein Verständnis, das die Souveränitätsfrage innerhalb einer föderalen Ordnung bewusst offen lässt, öffnen sich zugleich Formen des Föderalismus ausserhalb der Dichotomie Bundesstaat – Staatenbund. *Elazar* sieht gar einen globalen Wandel weg von allzuständigen Staaten hin zu verstärkt zwischenstaatlichen Beziehungen, die zunehmend einen konstitutionalisierten, föderalen Charakter aufweisen.⁷⁶

In Bezug auf die EU erkannte *Hallstein* bereits 1969 in der Lösung der damaligen Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, Teile der Souveränität der Mitgliedstaaten auf gemeinschaftliche Organe zu übertragen bei gleichzeitig fortbestehender Eigenstaatlichkeit, föderale Züge.⁷⁷ Während sich diese Auffassung, die zwar nicht die Staatseigenschaft der EWG behauptete, aber als Endziel noch klar den Europäischen Bundesstaat anstrebte, in dieser Form nicht durchsetzen konnte, gewinnt seit der Verfassungsdiskussion der 1990er Jahre die (neo-)föderale, nicht bundesstaatliche Konzeption der EU zunehmend an Bedeutung.⁷⁸ So wird besonders im deutschen Sprachraum die EU in ihrer bestehenden Form verstärkt als föderale Ordnung, die ausserhalb der Polarisierung

74 Siehe dazu etwa Schütze, On «federal» ground: the European Union as an (inter)national phenomenon, CMLR 2009, S. 1069, 1089 ff.

75 M.w.N. Schütze 2009, S. 1069, 1098 f.; Oeter, Souveränität und Demokratie als Probleme in der «Verfassungsentwicklung» der Europäischen Union, ZAÖRV 1995, S. 659, 664 ff.; Maier, Der Föderalismus – Ursprünge und Wandlungen, AÖR 1990, S. 213 ff.; Graf Vitzthum, Der Föderalismus in der europäischen und internationalen Einbindung der Staaten, AÖR 1990, S. 281 ff.

76 Siehe dazu Elazar, From Statism to Federalism, 1995 – zitiert in Burgess, Comparative Federalism – Theory and Practice, S. 239 ff. (2006).

77 Hallstein, Der unvollendete Bundesstaat, S. 40 f. (1969).

78 Dazu Oeter, Europäischer Föderalismusstreit, in: Joerges/Mahlmann/Preuss (Hrsg.), Schmerzliche Erfahrungen der Vergangenheit und der Prozess der Konstitutionalisierung Europas, S. 185, 186 ff. (2008).

Bundesstaat und Staatenbund anzusiedeln ist, verstanden.⁷⁹ Demnach sind etwa die direkte Anwendbarkeit sowie der Vorrang des Gemeinschaftsrechts klar als – einheitsstiftende – föderalistische Elemente der EU zu nennen.⁸⁰ Die Wahrung der Autonomie der Mitgliedstaaten wiederum wird durch deren fortbestehende eigene Kompetenzen, in Bereichen von Gemeinschaftskompetenzen durch Mitwirkungsrechte garantiert.⁸¹ Auch die Aufteilung der Kompetenzen erfolgt in der EU nach dem klassisch föderalen Prinzip der Subsidiarität.⁸² Vor allem aber lassen sich Instrumente des EU-Rechts wie die Unionsbürgerschaft genauso wie die Gesamtorganisation von Gesetzgebung, Verwaltung und Gerichtsbarkeit der EU am besten in föderalen Kategorien begreifen.⁸³ Zu denken sei etwa an das gemeinsame Rechtssetzungsverfahren von Ministerrat und Europäischem Parlament oder den Vollzug von Gemeinschaftsrecht durch mitgliedstaatliche Verwaltungen.⁸⁴

Die Konzeption der EU als föderales Gebilde stösst jedoch auch auf vehemente Gegenstimmen, was insbesondere auf das unter den Mitgliedstaaten nach wie vor divergierende Verständnis von Föderalismus zurückzuführen ist. Während in Grossbritannien der Föderalismus stets mit der Angst vor Zentralisierung verbunden ist, ist er in Frankreich symbolisierend für den Ursprung von Gegenrevolten durch Dezentrali-

79 Burgess 2006, S. 239 ff.; Schönberger 2004, S. 81, 82; Oeter, Föderalismus, in: von Bogdandy (Hrsg.), *Europäisches Verfassungsrecht*, S. 59 ff. (2003); Weiler, *Federalism and Constitutionalism: Europe's Sonderweg*, Jean Monnet Working Paper <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/00/001001.html>, S. 1 ff. (2000); Thürer, *Föderalistische Verfassungsstrukturen für Europa*, *Integration* 2000, S. 89, 97; von Bogdandy 1999, S. 62 ff.; Laufer/Fischer 1996, S. 41 ff.; Everling 1989, S. 179 ff.

80 Weiler 2000, S. 2.

81 Peters 2001, S. 187.

82 Artikel 5 (3) EUV (ex-Artikel 5 (2) EGV); zu Verbindung Föderalismus Halberstam 2008, S. 150 ff.; viele Mitgliedstaaten für Subsidiarität, aber gegen Föderalismus siehe bei Grosse Hüttmann, *Das Subsidiaritätsprinzip der EU – Eine Dokumentation mit einer Einführung zum Bedeutungsgehalt und zur Rezeption dieses Prinzips*, *Occasional Paper Nr. 5 des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung Tübingen* (1996); näher zum Subsidiaritätsprinzip Bruha, *Das Subsidiaritätsprinzip im Recht der Europäischen Gemeinschaft*, in: Riklin/Batliner (Hrsg.), *Subsidiarität*, S. 373–411 (1994).

83 Oeter 2007, S. 70, 75; von Bogdandy 1999, S. 63.

84 Oeter 2007, S. 70, 75; Kaufmann, *Europäische Integration und Demokratieprinzip*, S. 153 ff. (1997); zum europäischen Exekutivföderalismus Lenaerts, *Constitutionalism and the many Faces of Federalism*, *American Journal of Comparative Law* 1990, S. 205, 230 ff.

sierung.⁸⁵ Ziel ist es, den Begriff des Föderalismus endgültig von solchen historisch bedingten negativen Anhaftungen zu lösen und für die hybride Gestalt der EU zu öffnen.

2. Der europäische Föderalismus

Den innerhalb der EU verwirklichten Föderalismus als eigenes Modell eines europäischen Föderalismus zu verstehen, hat nicht nur zum Zweck, die Qualifikation der EU als föderales System aus der Polarisierung Staatenbund und europäischem Bundesstaat zu lösen, sondern auch spezifische Merkmale der EU berücksichtigen zu können, anhand derer Lösungen für Fragen wie etwa die demokratische Legitimation europäischer Entscheidungen gefunden werden sollen.

Schönberger schlägt, um der ewigen Dichotomie Staatenbund – Bundesstaat zu entkommen, konkret die Anwendung der Theorie des Bundes, die sich nur auf freiwillige, dauerhafte Zusammenschlüsse von Staaten bezieht, als präzisere Form des allgemeinen Föderalismus auf die EU vor.⁸⁶ Als Stärken der Konzeption der EU als Bund können die unmissverständliche Abgrenzung vom Bundesstaat einerseits und ihr (nichthierarchischer) Koordinationscharakter andererseits betrachtet werden.⁸⁷ Als Vergleichsobjekte für die EU bieten sich demnach besonders die Bünde im Europa des 19. Jahrhunderts an. Insbesondere zwischen der Bismarckschen Verfassung des deutschen Reichs von 1867/1871 und der heutigen EU lassen sich Parallelen nicht nur im Bereich der Machtverteilung, sondern etwa auch des Zugehörigkeitsstatus der Bürger ziehen.⁸⁸ Unter Berücksichtigung der spezifischen föderalen Merkmale der EU sollen Vergleiche mit Bundesstaaten, deren Glieder eine be-

85 Siehe dazu Oeter 2007, S. 70, 73 f.; in Detail Forsyth, *British Suspicions of a Federal Europe: A Consideration of the Long-Term and Short-Term Factors*, in: Birke/Wentker (Hrsg.), *Föderalismus im deutsch-britischen Meinungsstreit. Historische Dimension und politische Aktualität*, S. 105–115 (1993); Ohnet, *Histoire de la décentralisation française*, S. 57 ff. (1996).

86 Schönberger 2004, S. 81, 85.

87 Schönberger 2004, insb. S. 97 f.; Heinz 1994, S. 77, 84 ff.

88 So auch Böhmer, *Die Europäische Union im Lichte der Reichsverfassung von 1871 – Vom dualistischen zum transnationalen Föderalismus*, 1999; Heinz, *Das Bismarck-Reich als Staatengemeinschaft – Ein Beitrag zu den Lehren von Bundesstaat und Staatengemeinschaft*, StWStP 1994, S. 77, 91.

sonders starke Heterogenität aufweisen und somit der EU ähneln, nicht ausgeschlossen werden, da diese durchaus Aufschlüsse über aktuelle Probleme der EU, wie etwa ihre demokratische Legitimation oder die zunehmenden Differenzierungstendenzen, bringen könnten.⁸⁹

Die weiteren Vorschläge in der deutschen und zunehmend auch fremdsprachigen Literatur reichen von *supranationalem Föderalismus* bis hin zu *cooperative federalism*.⁹⁰ Allen gemein ist ein Verständnis der EU als ein föderales System, das – um ein letztes Mal in die Kategorisierung Bundesstaat und Staatenbund zu fallen – über die zwischenstaatliche Zusammenarbeit im Rahmen einer Konföderation hinausgeht, zugleich aber kein Bundesstaat ist bzw. werden soll.

Auf diesem Verständnis der EU als Verfassungssystem, das in föderalen Kategorien zu begreifen ist, basieren auch die Untersuchungen dieser Arbeit über die Zukunft der europäischen Kleinstaaten. So werden mögliche Problempunkte wie etwa die Vertretung von sehr kleinen Staaten in den Unionsorganen im Zuge eines EU-Beitritts konkret im Hinblick auf eine für den europäischen Föderalismus geeignete Form der Demokratieverwirklichung untersucht. Ebenso liegt den Ausführungen zu der für den europäischen Integrationsprozess so wichtigen Entwicklung der Unionsbürgerrechte ein Verständnis der Unionsbürgerschaft als föderales Angehörigkeitsverhältnis zugrunde.

89 Oft wird die Schweiz als bewusster Vielvölkerstaat als Vergleichsmodell herangezogen: Oeter 2008, S. 185, 196 f.; Kranenpohl, Sui(sse) generis: Die Eidgenossenschaft – Referenzsystem für die institutionelle Fortentwicklung der Europäischen Union?, in: Patzelt/Sebaldt/Kranenpohl (Hrsg.), Res publica semper reformanda – Wissenschaft und politische Bildung im Dienste des Gemeinwohls, S. 597–611 (2008); m.w.N. Thürer 2000, S. 89, 99; warnend Schindler, Schweizerischer und europäischer Föderalismus, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht 1992, S. 193, 221 f.

90 von Bogdandy, Supranationaler Föderalismus als Idee und Wirklichkeit einer neuen Herrschaftsform, 1999; Everling, Zur föderalen Struktur der Europäischen Gemeinschaft, in: Hailbronner (Hrsg.), Staat und Völkerrechtsordnung, Festschrift für Karl Doehring, S. 179 ff. (1989); für einen der hybriden Rechtsform der EU entsprechenden Föderalismus Oeter, Europäischer Föderalismus-Streit: Eine Unionsverfassung jenseits von Bundesstaat und Staatenbund? LJZ 2007, S. 70, 74 f.; aus der englischsprachigen Literatur siehe Schütze, From Dual to Cooperative Federalism: The changing Structure of European Law (2009); ein neues föderales Modell sieht Burgess 2006, S. 226 ff., insb. S. 245; von einem Modell des constitutional federalism spricht Weiler 2000, S. 1, 13; Koslowski, A Constructivist Approach to understanding the European Union as a federal polity, JEPP 1999, S. 561 ff

2. Kapitel

Der dynamische Integrationsprozess der EU

Inhaltsverzeichnis

A.	Entwicklungsprofil	55
I.	Die Vertiefungsdynamik	55
	1. Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts	56
	a) Der materielle Gehalt des Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts	56
	b) Auswirkungen auf die Drittstaatsbeziehungen der EU	59
	2. Die Union der Bürger	61
	a) Die Entwicklung einer unmittelbaren, normativen Verbindung Europas zu seinen Bürgern	61
	b) Die Unionsbürgerschaft	63
	(1) Die soziale Dimension der Unionsbürgerschaft	65
	(2) Auswirkungen auf die Beziehungen zu Drittstaaten	69
II.	Die Erweiterungsdynamik	72
	1. Der Beitritt neuer Mitglieder zur EU	73
	a) Bisherige Beitrittspraxis	73
	b) Die neue Erweiterungspolitik der EU	75
	2. Die Partizipation von Drittstaaten	78
	a) Instrumente für die Integration von Drittstaaten	78
	(1) Handels- und Kooperationsabkommen	79
	(2) Assoziierungsabkommen	80
	(3) Die europäische Nachbarschaftspolitik	82
	b) Die Anbindung von Drittstaaten an die EU in der Praxis	84
	(1) Die Staaten des Mittelmeerraums	84
	(2) Die Nachbarstaaten der EU im Osten und im südlichen Kaukasus	86
	(3) Die Türkei	88
	(4) Die Staaten des westlichen Balkan	89

(5) Die EFTA-Staaten	90
(6) Die europäischen Kleinstaaten	93
III. Herausforderungen für die künftige EU-Politik gegenüber Nichtmitgliedern sowie Auswirkungen auf die Integrationspolitik von Drittstaaten	94
B. Die rechtliche Zielgebundenheit des europäischen Integrationsprozesses	97
I. Vertiefung und Erweiterung als Verfassungsprinzipien der EU	98
1. Der Prinzipienbegriff im nationalen Verfassungsrecht	98
2. Die Übertragbarkeit der verfassungsrechtlichen Normkategorie auf die EU	101
3. Das Spannungsfeld Vertiefung und Erweiterung als Konflikt zweier Prinzipien	104
II. Der Grundsatz der bestmöglichen Integration	106
III. Bestmögliche Integration für Kleinstaaten?	108

Bereits in der Präambel des EWG-Vertrags von 1957 bekräftigten die Gründerstaaten ihren festen Willen, «die Grundlagen für einen immer engeren Zusammenschluss der europäischen Völker zu schaffen».¹ Die Formulierung «immer enger» bringt bereits den dynamischen Charakter des europäischen Integrationsprozesses zum Ausdruck. Die gleichzeitige Aufforderung an die «anderen europäischen Völker, . . . , sich diesen Bestrebungen anzuschliessen»,² verdeutlicht zudem neben der Absicht, die Gemeinschaft fortwährend zu vertiefen («immer engerer Zusammenschluss»), auch das Ziel der Erweiterung auf eine gesamteuropäische Union («die europäischen Völker»). So betonten auch die Staats- und Regierungschefs in der feierlichen Deklaration der EU während des Europäischen Rates von Stuttgart 1983, dass die «Verwirklichung der Europäischen Union sich durch Vertiefung *und* Erweiterung des Bereichs europäischer Tätigkeiten vollzieht».³

1 Präambel, Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vom 25. 3. 1957, 1. Erwägungsgrund.

2 Präambel, EWG-Vertrag, 8. Erwägungsgrund.

3 Feierliche Deklaration der Europäischen Union in Stuttgart vom 19. 6. 1983, BULIEG 6/83, S. 26–32, Ziff. 4.2.

A. Entwicklungsprofil

Im bisherigen Integrationsprozess der EU spiegelt sich ebendiese doppelte Zielsetzung wider. Standen Vertiefungs- und Erweiterungsschritte stets in engem Zusammenhang, ist auch in der Entwicklung der Drittstaatsbeziehungen der EU eine gewisse Wechselwirkung zu ihren Vertiefungsschritten zu erkennen. Im Folgenden sollen unter dem Punkt Vertiefungsdynamik (I.) neue Entwicklungen des Integrationsprozesses, insbesondere die innere Sicherheit und der zunehmende Stellenwert des Bürgers in der EU, hervorgehoben und deren Auswirkung auch auf Nichtmitglieder dargestellt werden. Im Rahmen der Erweiterungsdynamik (II.) wird neben einer kurzen Darstellung der bisherigen Erweiterungsschritte näher auf die Politikänderung der EU betreffend Neubei-tritte sowie die Führung ihrer Beziehungen zu Drittstaaten eingegangen. In Punkt III. werden schliesslich Überlegungen zu künftigen Herausforderungen der EU-Politik gegenüber Nichtmitgliedern sowie zu den Auswirkungen der stetigen Weiterentwicklung der EU auf die Integrationspolitik von Drittstaaten angestrengt.

I. Die Vertiefungsdynamik

Unter Vertiefung ist die schrittweise Verrechtlichung der Zusammenarbeit der EU-Mitgliedstaaten sowie jede Verstärkung dieser sowohl in materieller als auch institutioneller Hinsicht zu verstehen.⁴ Während die Entwicklung der europäischen Institutionen vor allem gekennzeichnet ist durch die zunehmende Abkehr von Einstimmigkeits- zu qualifizierten Mehrstimmigkeitsentscheidungen sowie die stetige Stärkung der

4 Alsen 2009, S. 23 f.

Rolle des Europäischen Parlaments,⁵ standen in materieller Hinsicht lange wirtschaftliche Fortschritte im Mittelpunkt, wobei vor allem die Verwirklichung des Binnenmarktes mit seinen zahlreichen flankierenden Politiken und die Schaffung einer Wirtschafts- und Währungsunion zu nennen sind.⁶ Mit der Gründung der politischen Union durch den Vertrag von Maastricht im Jahre 1992 wurde die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten auf die Justiz- und Innenpolitik ausgedehnt sowie durch die Einführung der Unionsbürgerschaft ein allgemeiner Zugehörigkeitsstatus geschaffen.⁷ Die stetige Weiterentwicklung des Instituts der Unionsbürgerschaft sowie das durch den Vertrag von Amsterdam eingeführte Konzept der Schaffung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts führten zu einer neuen Qualität der EU-Mitgliedschaft, die weit über das Wirtschaftliche hinausgeht. Im Folgenden wird im Detail auf diese neue Dimension des Integrationsprozesses der EU eingegangen, wobei insbesondere auch die Auswirkungen der fortschreitenden Vertiefung in diesen Bereichen auf die Stellung der europäischen Drittstaaten aufgezeigt werden sollen.

1. Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts
 - a) Der materielle Gehalt des Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts

Durch die Vertragsreform von Amsterdam wurde 1999 «Die Erhaltung und Weiterentwicklung der Union als Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts» als neues Unionsziel in den ehemaligen Artikel 2 EUV aufgenommen. Dadurch wurden die bereits bestehenden Politikbereiche

5 Für einen Überblick siehe de Búrca, *The institutional development of the EU: A constitutional analysis*, in: Craig/de Búrca (Hrsg.), *The Evolution of EU Law*, S. 55–82 (1999).

6 Siehe zur Entwicklung der EU, Bieber/Epiney/Haag (Hrsg.), *Die Europäische Union – Europarecht und Politik*, § 1, Rn. 14 ff. (2009); bemerkenswert ist diesbezüglich die parallel verlaufende Weiterentwicklung der vertraglichen Beziehungen der EU zu den europäischen Nichtmitgliedern von einfachen Freihandelsabkommen bis zur Teilnahme am Binnenmarkt im Rahmen des Europäischen Wirtschaftsraums.

7 Auf die gemeinsame Aussenpolitik der 2. Säule wird hier nicht eingegangen.

«Justiz und Inneres» sowie der ursprünglich ausservertragliche «Schengen-Besitzstand» in einem politischen Gesamtkonzept verbunden.⁸ Im Zuge dessen wurden auch die Zusammenarbeit in Zivilsachen und die Visa-, Asyl- und Einwanderungspolitik in den Titel IV EGV überführt, während die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen nach wie vor intergouvernemental im Rahmen der 3. Säule wahrgenommen wurde.⁹ Mit dem Reformvertrag von Lissabon wurde auch diese «vergemeinschaftet» und in die Artikel 67–89 AEUV aufgenommen, die fortan einen eigenen Titel «Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts» bilden.

Entwicklungsgeschichtlich ist die Verstärkung der Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten in diesen Bereichen auf die neuen Herausforderungen durch die Öffnung der Grenzen im Rahmen des Binnenmarktkonzepts zurückzuführen: Die Tatsache, dass sich durch die Verwirklichung der Personenverkehrsfreiheit nicht nur Unionsbürger, sondern auch Drittstaatsangehörige innerhalb der EU frei bewegen können, machte demnach – im Sinne ausgleichender Massnahmen im Gegenzug zum Wegfall der Binnengrenzkontrollen – ein gemeinsames Handeln im innen- und justizpolitischen Bereich, insbesondere in der Kontrolle der Aussengrenzen sowie der gemeinsamen Verbrechensbekämpfung, nötig.¹⁰ Ebenso kam es durch den Binnenmarkt zu einem Anstieg grenzüberschreitender Streitigkeiten zivilrechtlicher Natur, was wiederum eine enge Kooperation der Justizbehörden in Zivilsachen erfordert.¹¹ So kam etwa im ehemaligen Artikel 2, 4. Spiegelstrich EUV die Verknüpfung des Ziels der Schaffung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts mit dem freien Personenverkehr zum Ausdruck.¹² Aller-

8 Merli, Der Europäische Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, in: ders. (Hrsg.), Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts und die Osterweiterung der Europäischen Union, S. 17, 18 ff. (2001).

9 Vgl. Artikel 29 f. EUV.

10 Müller-Graff, Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, in: Weidenfeld / Wessels (Hrsg.), Europa von A bis Z, S. 332 (2006); Merli 2001, S. 17, 21 f.

11 Merli 2001, S. 17, 21.

12 Konkret wird «die Erhaltung und Weiterentwicklung der Union als Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, in dem in Verbindung mit geeigneten Massnahmen in Bezug auf die Kontrollen an den Aussengrenzen, das Asyl, die Einwanderung sowie die Verhütung und Bekämpfung der Kriminalität der freie Personenverkehr gewährleistet ist;» als Ziel definiert.

dings gab es auch schon zahlreiche Bestimmungen im Rahmen der Verwirklichung des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, die unabhängig vom Binnenmarkt waren, wie die Unterscheidung binnenmarktbezogener und anderer Massnahmen in den Bereichen Asyl, Einwanderung, Rechte von Drittstaatsangehörigen und Kriminalitätsbekämpfung nach dem ehemaligen Artikel 61 EGV sowie die Verhütung und Bekämpfung von Fremdenfeindlichkeit und Rassismus gemäss ex-Artikel 29 EUV. Vor allem aber bestätigt die hinter der Schaffung eines Raums der Freiheit der Sicherheit und des Rechts liegende Absicht, ein Projekt für die Bürger zu verwirklichen,¹³ dass das Konzept über die reine Flankierung eines Wirtschaftsraumes hinausgehen soll.¹⁴ Diese Absicht wird weiter bekräftigt durch den neuen Wortlaut des Artikels 3 (2) EUV, wonach die Union explizit ihren Bürgerinnen und Bürgern einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts bietet.¹⁵ Ebenso wird durch das im Dezember 2009 beschlossene Stockholmer Programm «An open and secure Europe serving and protecting the citizens» ein weiterer Schritt in diese Richtung gesetzt.¹⁶

Was die konkrete Bedeutung der einzelnen Termini «Freiheit», «Sicherheit» und «Recht» betrifft, fehlt eine Definition in den Verträgen, sie sind untereinander aber jedenfalls eng miteinander verknüpft. Unter Erhaltung und Weiterentwicklung eines «Raums des Rechts» kann allgemein die Wahrung der Rechtsstaatlichkeit, konkret die Erleichterung des grenzüberschreitenden Zugangs zum Recht für die Bürger bis hin zur Rechtsangleichung verstanden werden.¹⁷ Im Zentrum des «Raums der Freiheit» steht zwar klar der Schutz der Personenfreizügigkeit, gerade im Rahmen von Massnahmen zur Gewährung der Sicherheit der EU-Bürger

13 M. w. N., einschliesslich der Interpretation der Unionsorgane, Kraus-Vonjahr, Der Aufbau eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in Europa, S. 35 ff. (2002); Merli 2001, S. 21 ff.

14 Kraus-Vonjahr 2002, S. 34 ff.; Merli 2001, S. 17, 22; Müller-Graff 2006, S. 332, 333.

15 Vgl. Artikel 3 (2) EUV: «Die Union bietet ihren Bürgerinnen und Bürgern einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ohne Binnengrenzen, in dem – in Verbindung mit geeigneten Massnahmen in Bezug auf die Kontrollen an den Ausseengrenzen, das Asyl, die Einwanderung sowie die Verhütung und Bekämpfung der Kriminalität – der freie Personenverkehr gewährleistet ist.»

16 Rat der EU, Stockholmer Programm vom 2. 12. 2009, Ratsdok. Nr. 17024/09.

17 Monar, Auf dem Weg zu einem Verfassungsvertrag: Der Reformbedarf der Innen- und Justizpolitik der Union, Integration 2003, S. 31, 32 u. 34.

sind aber auch grundrechtliche Freiheiten zu beachten.¹⁸ Beim «Raum der Sicherheit» geht es grundsätzlich um die Wahrung der inneren Sicherheit, also die Abwehr von Gefahren innerhalb der EU. Aufgrund zunehmender illegaler Einwanderung und durch die veränderte Bedrohungslage nach dem 11. September 2001 verschob sich der Schwerpunkt einer offenen und sicheren Union jedoch hin zu Massnahmen, die insbesondere der Abwendung von aus Drittländern stammender Gefahren dienen.¹⁹

b) Auswirkungen auf die Drittstaatsbeziehungen der EU

Für eine optimale Verwirklichung der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts innerhalb der Union wurde bereits früh die Notwendigkeit einer Zusammenarbeit mit Nachbar- und Drittländern erkannt²⁰ und 2005 schliesslich eine Strategie für die externe Dimension des Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts beschlossen.²¹ In Hinblick auf Bedrohungen der europäischen Sicherheit durch Terrorismus, organisiertes Verbrechen, Korruption und Drogen, aber auch durch Migrationsströme, sollte die EU diesbezüglich mit Drittstaaten zusammenarbeiten, wobei insbesondere die Herrschaft des Rechts sowie der Respekt für Menschenrechte und internationale Verpflichtungen in diesen Ländern gestärkt werden müsse.²² Dieses Sicherheitsinteresse gilt insbesondere für die Länder in direkter Nachbarschaft der EU.²³ So wurden bereits diesbezügliche Regelungen in die Aktionspläne mit den Ländern der

18 Merli 2001, S. 17, 20; zum Konflikt zwischen Sicherheit und Freiheit etwa im Rahmen der Terrorismusbekämpfung siehe Müller (Hrsg.), *Die Europäische Union im Kampf gegen den Terrorismus: Sicherheit vs. Freiheit?* (2006).

19 Siehe generell zum Fokus auf die Verwirklichung eines Raums der Sicherheit Monar 2003, S. 31, 32 f.; zur Entwicklung des Einwanderungs- und Asylrechts in Deutschland und Europa, Piazzolo/Hailbronner (Hrsg.), *Festung oder offene Grenzen* (1995).

20 Europäischer Rat von Tampere, Tagung vom 15.–16. Okt. 1999, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Punkt 59 f.; Rat der EU, Haager Programm zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union vom 13. Dez. 2004, Ratsdokument 16054/04, S. 32.

21 Council of the EU, *A Strategy for the External Dimension of JHA: Global Freedom, Security and Justice*, Doc. 14366/3/05.

22 Ebda, Punkt 1.

23 Siehe auch Europäischer Rat, *Europäische Sicherheitsstrategie* vom 12. 12. 2003, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIDE.pdf>, insb. S. 7 f.

Europäischen Nachbarschaftspolitik aufgenommen, im Rahmen der euromediterranen Zusammenarbeit 2005 ein zusätzliches Aktionsfeld «Migration» eingeführt, sowie mit den Ländern des westlichen Balkans – anstatt herkömmlicher Beitrittsassoziiierungen – sogenannte «Stabilisierungsabkommen» geschlossen, die insbesondere auf die Herstellung politischer Stabilität abzielen.²⁴

Weniger aus sicherheitspolitischen Gründen, aber ebenfalls in Wechselwirkung zur Vertiefung der Union als Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, wurde der Schengen-Raum 1999 bzw. 2008/09 auf die EFTA-Länder Norwegen, Island, Schweiz und Liechtenstein ausgeweitet.²⁵ Im Weiteren sind auch einige sekundärrechtliche Normen aus dem Bereich Justiz und Inneres offen für die Teilnahme von Drittländern.²⁶ Im Bereich der Zusammenarbeit in Strafsachen wurde mit der Schweiz ein Betrugsbekämpfungsabkommen abgeschlossen, das die gegenseitige Gewährung von Amts- und Rechtshilfe bei Betrugsdelikten und sonstigen, die finanziellen Interessen der Vertragsparteien beeinträchtigenden, rechtswidrigen Handlungen regelt.²⁷ Während mit Liechtenstein ebenfalls ein Betrugsbekämpfungsabkommen verhandelt wird, werden Norwegen und Island einige Bestimmungen des Übereinkommens der Rechtshilfe in Strafsachen zwischen den Mitgliedern der EU direkt anwenden²⁸ und nehmen zudem bereits an Eurojust und Europol teil.²⁹

24 Siehe dazu unten II. 2. b) (1)–(4), S. 84 ff.

25 Siehe dazu unten II. 2. b) (5), S. 90 ff.

26 Siehe etwa Artikel 21, Verordnung (EG) Nr. 1920/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. 12. 2006 über die Europäische Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht, ABl. 2006 L 376/1; Artikel 4, Verordnung (EG) Nr. 743/2002 des Rates vom 25. 4. 2002 über eine allgemeine Rahmenregelung der Gemeinschaft für Aktivitäten zur Erleichterung der justiziellen Zusammenarbeit in Zivilsachen, ABl. 2002 L 115/1.

27 Abkommen über die Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Schweizerischen Eidgenossenschaft andererseits zur Bekämpfung von Betrug und sonstigen rechtswidrigen Handlungen, die ihre finanziellen Interessen beeinträchtigen, ABl. 2009 L 46/8 – noch nicht in Kraft.

28 Übereinkommen zwischen der Europäischen Union sowie der Republik Island und dem Königreich Norwegen über die Anwendung einiger Bestimmungen des Übereinkommens vom 29. 5. 2000 über die Rechtshilfe in Strafsachen zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union und des dazugehörigen Protokolls von 2001, ABl. 2004 L 26/3 – noch nicht in Kraft.

29 Siehe auch zum Interesse der Schweiz für die Teilnahme an Eurojust und Europäischem justiziellen Netz in einer diesbezüglichen Gemeinsamen Erklärung zum Betrugsabkommen, ABl. 2009 L 46/8.

Die Vertiefung der Union im Rahmen des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts wirkt sich demnach auch auf ihre Drittstaatsbeziehungen aus. Während die EU durch die gezielte Aufnahme sicherheitspolitischer Aspekte in die Kooperation mit ihren östlichen und südlichen Nachbarländern bewusst die Stärkung der Sicherheit in ihrer Nachbarschaft verfolgt, ist im Falle der wirtschaftlich bereits stark integrierten EWR-Länder und der Schweiz eine zunehmende Ausweitung der Zusammenarbeit in Form einer Beteiligung an den neuen Politikfeldern Justiz und Inneres zu beobachten.

2. Die Union der Bürger

- a) Die Entwicklung einer unmittelbaren, normativen Verbindung Europas zu seinen Bürgern

Bevor im nächsten Punkt konkret das Instrument der Unionsbürgerschaft behandelt wird, soll hier auf die grundsätzlich elementare Bedeutung der Einbindung des Einzelnen in die EU für deren Konstitutionalisierungsprozess eingegangen werden. Denn die Anerkennung des Bürgers als normatives Subjekt, das direkt vom Unionsrecht verpflichtet wird bzw. eigenständige Rechte ableitet, stellt einen unmittelbaren Kontakt zwischen der supranationalen Ebene und dem Einzelnen her und tritt somit neben die – für Internationale Organisationen typische – mittelbare Verbindung der Bürger über ihre mitgliedstaatliche Volksvertretung. So löste sich etwa mit der Einführung der Direktwahl zum Europäischen Parlament auch das Legitimitätsmonopol der mitgliedstaatlichen Regierungen auf europäischer Ebene auf. Die stetige Stärkung bzw. Machterweiterung der von den Mitgliedstaaten unabhängigen europäischen Organe führt demnach jedoch nicht zu einer beliebigen Autonomie auf supranationaler Ebene, sondern verdeutlicht vielmehr die Verschiebung des normativen Brennpunkts von den Mitgliedstaaten als «Herren der Verträge» zum Einzelbürger.³⁰

Die graduelle Aufwertung der Stellung des Einzelnen wurde insbesondere vom Europäischen Gerichtshof (EuGH) immer wieder voran-

30 So Halberstam 2008, S. 150, 174.

getrieben. So war es der EuGH, der in den 1960er Jahren in seiner Rechtsprechung zur unmittelbaren Wirkung und der direkten Anwendbarkeit des EU-Rechts erstmals die eigenständige Rechtssubjektivität des Einzelnen anerkannte.³¹ Auch das direkt vom Bürger gewählte Europäische Parlament bestätigte der EuGH als eigenständige Institution, indem er dessen Handlungen seiner richterlichen Normkontrolle unterwarf sowie ihm später ein Klagerecht zusprach.³² Die Entwicklung eines europäisierten Grundrechteverständnisses durch den EuGH, das ein von den mitgliedstaatlichen Regelungen abweichendes Schutzniveau voraussetzen kann, befreit den Einzelnen im Wirkungsbereich des Europarechts aus dem Regulativmonopol der Mitgliedstaaten.³³ Ebenso interpretierte der Gerichtshof die Grundfreiheiten stets in Hinblick auf ihre Auswirkung für den Einzelnen und nicht als rein die Effizienz der Wirtschaft fördernde Grundprinzipien.³⁴ Am weitreichendsten ist jedoch die Rechtsprechung zur Unionsbürgerschaft, deren materieller Gehalt durch den EuGH auf einen immer weniger differenzierenden sozialen Gleichheitsstatus ausgeweitet wurde.³⁵

Das oft beanstandete Fehlen eines «europäischen Volkes», im Sinne einer kulturell und ethnisch homogenen Gruppe, ist hiermit nicht überwunden und wird es in dieser Form wohl auch nie sein. Die normative Begründung und die weitere Entwicklung der Einbindung der Bürger in den europäischen Integrationsprozess sind jedoch als grosser und wichtiger Schritt hin zu einem von Solidarität und Toleranz geleiteten Bekenntnis der Bürger zur EU zu werten.³⁶

31 EuGH, Rs. 26/62 (*van Gend & Loos*), Slg. 1963, S. 1, 25; EuGH, Rs. 6/64 (*Costa / E.N.E.L.*), Slg. 1964, S. 1141; zur diesbezüglichen Bedeutung der Mobilisierung des Bürgers für die Durchsetzung des Unionsrechts Calliess, *Der Unionsbürger: Status, Dogmatik und Dynamik*, in: Hatje / Huber (Hrsg.) *Unionsbürgerschaft und soziale Rechte*, EuR Beiheft 1/2007, S. 7, 10 f.

32 EuGH, Rs. 294/83 (*Les Verts*), Slg. 1986, S. 1339; Einführung des Klagerechts für das Europäische Parlament in EuGH, Rs. 302/87 (*Europäisches Parlament / Rat der EU*), Slg. 1988, S. 5615.

33 Siehe etwa EuGH, Rs. T-112/98 (*Mannesmannröhren-Werke / Kommission*), Slg. 2001, S. 729, Punkt 84; EuGH, Rs. 137/84 (*Mutsch*), Slg. 1985, S. 2681, 2690 (GA Lenz).

34 Siehe Halberstam 2008, S. 150, 176 f.

35 Siehe dazu unten b) (1), S. 65.

36 So auch Halberstam 2008, S. 150, 168 ff.

b) Die Unionsbürgerschaft

Überlegungen zur Schaffung von mehr Bürgernähe durch einen allgemeinen Zugehörigkeitsstatus reichen schon bis in die Anfänge der Gemeinschaften zurück, bis 1992 schliesslich das Instrument der Unionsbürgerschaft durch den Vertrag von Maastricht eingeführt wurde.³⁷ Seit dem Vertrag von Amsterdam war ihr der gesamte II. Teil bzw. die ehemaligen Artikel 17–12 EGV gewidmet, fortan ist die Unionsbürgerschaft in Artikel 9 EUV und den Artikeln 20–25 AEUV geregelt. Die Einführung der Unionsbürgerschaft für sich erkennt den Einzelnen als Rechtssubjekt förmlich an und zwar nicht lediglich als Marktbürger des Binnenmarktes, sondern im Sinne eines gemeinschaftsunmittelbaren, politischen Status im Gemeinwesen der EU,³⁸ der durch die Übernahme in den Titel «Bestimmungen über die demokratischen Grundsätze» des EUV weiter gestärkt wurde. Gemäss Artikel 20 AEUV (ex-Artikel 17 EGV) kommt dieser Status jedem zu, der die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates besitzt, das heisst Drittstaatsangehörige sind vom persönlichen Anwendungsbereich der Unionsbürgerschaft grundsätzlich ausgeschlossen. Was die inhaltliche Gestalt der Unionsbürgerschaft betrifft, ist in Artikel 20 AEUV selbst lediglich ein allgemeiner Verweis auf die in diesem Vertrag vorgesehenen Rechte und Pflichten, worunter das gesamte Primär- und Sekundärrecht zu verstehen ist, zu finden.³⁹ Die speziell an die Unionsbürgerschaft anknüpfenden Rechte sind in den Artikeln 21–14 AEUV (ex-Artikel 18–11 EGV) verankert. Dabei handelt es sich um das allgemeine Aufenthaltsrecht innerhalb der EU gemäss Artikel 21 AEUV (ex-Artikel 18 EGV⁴⁰), das Recht auf diplomatischen Schutz in Drittländern durch andere Mitgliedstaaten gemäss Arti-

37 Zu einer geschichtlichen Übersicht siehe Hilf, Artikel 17 EGV, in: Grabitz/Hilf (Hrsg.), *Das Recht der Europäischen Union I*, Rn. 19 ff. (2001).

38 Hilf 2001 (Artikel 17 EGV), Rn. 1.

39 Hilf 2001 (Artikel 17 EGV), Rn. 53 f.; Borchardt, *Der sozialrechtliche Gehalt der Unionsbürgerschaft*, NJW 2000, S. 2057; Calliess 2007, S. 7, 22; der neue Artikel 20 AEUV zählt die einzelnen Unionsbürgerschaftsrechte nicht abschliessend auf, konkretisiert werden diese allerdings auch erst in den folgenden Artikeln.

40 Artikel 21 AEUV entspricht Artikel 18 EGV, wobei nunmehr Massnahmen betreffend die soziale Sicherheit und den sozialen Schutz nicht mehr unter die Ausnahme des Absatzes 3 fallen, siehe Hatje, Artikel 18 EGV, in: Schwarze (Hrsg.), *EU-Kommentar*, Rn. 21 (2009).

kel 23 AEUV (ex-Artikel 20 EGV⁴¹) sowie um politische Mitwirkungs- und Kontrollrechte. Letztere umfassen das aktive und passive Wahlrecht zu Kommunalwahlen am Wohnsitz sowie zum Europäischen Parlament gemäss Artikel 22 AEUV (ex-Artikel 19 EGV⁴²), das Petitionsrecht beim Europäischen Parlament, das Beschwerderecht beim europäischen Bürgerbeauftragten und das Auskunftsrecht in eigener Sprache gegenüber Gemeinschaftsorganen gemäss Artikel 24 AEUV (ex-Artikel 21 EGV). Der neue Artikel 24 AEUV nimmt zudem Bezug auf die durch den Reformvertrag von Lissabon eingeführte Möglichkeit der europäischen Bürgerinitiative.⁴³ Nicht enthalten sind allerdings festgeschriebene Grundrechte als die klassischsten Bürgerrechte im nationalen Bereich, ebenso wie eigene Pflichten der Unionsbürger (soweit) fehlen.⁴⁴ Artikel 25 AEUV (ex-Artikel 22 EGV) sieht die Möglichkeit einer Ergänzung der Unionsbürgerrechte in einem gegenüber Artikel 48 EUV verkürzten Verfahren vor, womit auch der dynamische Charakter der Unionsbürgerschaft zum Ausdruck gebracht wird.⁴⁵

Zentrale Bedeutung für die Weiterentwicklung der Unionsbürgerschaft kommt jedoch der Rechtsprechung des EuGH in Bezug auf die allgemeine Freizügigkeit nach Artikel 21 AEUV (ex-Artikel 18 EGV) zu.⁴⁶ Im Vergleich zu der bereits im Binnenmarkt verwirklichten Grundfreiheit des Personenverkehrs für wirtschaftlich Erwerbstätige, gewährt Artikel 21 AEUV auf Primärrechtsebene allen Unionsbürgern gemäss Artikel 9 EUV – unabhängig von einer wirtschaftlichen Tätigkeit – ein unmittelbar anwendbares, subjektives Recht auf Aufenthalt und Bewe-

41 Artikel 23 AEUV entspricht Artikel 20 EGV, wobei die Kooperationspflicht der Mitgliedstaaten um eine Ermächtigung des Rates zum Erlass von Richtlinien ergänzt wird, siehe Hatje, Artikel 20 EGV, in: Schwarze (Hrsg.), EU-Kommentar, Rn. 21 (2009).

42 Artikel 19 EGV wurde von Artikel 22 AEUV ohne Änderungen übernommen.

43 Siehe zu dieser unten 4. Kapitel, B. III. 2. b), insb. S. 228.

44 Gemäss Artikel 6 (3) EUV wurde jedoch die Europäische Grundrechte-Charta Teil des Unionsrechts und somit rechtsverbindlich.

45 Hilf, Artikel 22 EGV, in: Grabitz / Hilf (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union I, Rn. 1 u. 4 (2001).

46 Artikel 21 AEUV: «Jeder Unionsbürger hat das Recht, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten vorbehaltlich der in den Verträgen und in den Durchführungsvorschriften vorgesehenen Beschränkungen und Bedingungen frei zu bewegen und aufzuhalten.»

gung innerhalb der Union.⁴⁷ Dieses Recht auf Aufenthalt erweiterte der EuGH in seiner Rechtsprechung auf ein Recht *im* Aufenthalt:⁴⁸ durch Wahrnehmung seines Freizügigkeitsrechts öffnete sich für den Unionsbürger der Schutz des allgemeinen Diskriminierungsverbots nach Artikel 18 (1) AEUV (ex-Artikel 12 (1) EGV),⁴⁹ wonach jedem Unionsbürger, der sich rechtmässig in einem anderen Mitgliedstaat aufhält, ein umfassender Anspruch auf Gleichbehandlung erwächst.⁵⁰ Solch ein Anspruch auf Gleichbehandlung umfasst den politisch brisanten Bereich des Zugangs zu sozialen Rechten im Aufnahmestaat unter denselben Bedingungen wie für Staatsangehörige des jeweiligen Mitgliedstaates und verleiht somit der Unionsbürgerschaft auch eine soziale Dimension.⁵¹

(1) Die soziale Dimension der Unionsbürgerschaft

Die Begründung sozialer Rechte nach der gerade erwähnten Formel entspricht der Aussage von Calliess, dass sich ein Recht auf soziale Unterstützung immer erst dann ergibt, wenn Freizügigkeit und Gleichheit zusammenfallen.⁵² Zum Schutz der nationalen Sozialsysteme war jedoch die Inanspruchnahme sozialer Unterstützung von anderen als den eigenen Staatsangehörigen stets nur für Erwerbstätige möglich bzw. hing die Freizügigkeit Nichterwerbstätiger von der Erfüllung ökonomischer Vo-

47 EuGH, Rs. C-413/99 (*Baumbast und R*), Slg. 2002, I-7091 Rn. 84 ff.; m.w.N. aus der Literatur Calliess 2007, S. 7, 23.

48 So auch Kingreen, Die Universalisierung sozialer Rechte im europäischen Gemeinschaftsrecht, in: Hatje/Huber (Hrsg.), Unionsbürgerschaft und soziale Rechte, EuR Beiheft 1/2007, S. 43, 65 ff.; zu der Unterscheidung allgemein Becker, Unionsbürgerschaft und soziale Rechte, ZESAR 2002, S. 8, 10.

49 Artikel 18 AEUV entspricht bis auf eine kleine Anpassung betreffend den Anwendungsbereich dem alten Artikel 12 EGV, siehe Holoubek, Artikel 12 EGV, in: Schwarze (Hrsg.), EU-Kommentar, Rn. 1 (2009).

50 Erstmals und noch beschränkend auf vom sachlichen Anwendungsbereich des Gemeinschaftsrechts erfasste Fälle siehe EuGH, Rs. C-85/96 (*Martinez Sála*), Slg. 1998, I-2691, Rn. 63; den sachlichen Anwendungsbereich mit dem rechtmässigen Aufenthalt gemäss Artikel 18 EGV gleichsetzend siehe EuGH, Rs. C-184/99 (*Grzelczyk*), Slg. 2001, I-6193, Rn. 33; EuGH, Rs. C-224/98 (*D'Hoop*), Slg. 2002, I-6191, Rn. 29; EuGH, Rs. C-224/02 (*Pusa*), Slg. 2004, I-5763, Rn. 17; m.w.N. aus der Literatur Calliess 2007, S. 7, 34 (Anm. 145); Kubicki, Die subjektivrechtliche Komponente der Unionsbürgerschaft, EuR 2006, S. 489, 500; Borchardt 2000, S. 2057, 2058.

51 So Borchardt 2000, S. 2057, 2058.

52 Calliess 2007, S. 7, 21.

raussetzungen ab.⁵³ Auch gemäss Artikel 7 der neuen Freizügigkeitsrichtlinie müssen Nichterwerbstätige über ausreichende Existenzmittel für sich und ihre Familienangehörigen sowie einen umfassenden Krankenversicherungsschutz verfügen, um sich rechtmässig in einem anderen Mitgliedstaat aufzuhalten.⁵⁴ Dies ist klar als eine der «in den Durchführungsvorschriften enthaltenen Beschränkungen und Bedingungen» des allgemeinen Aufenthaltsrechts im Sinne des Artikels 21 AEUV (ex-Artikel 18 EGV) zu werten. Der EuGH hingegen hat seit der Einführung der Unionsbürgerschaft – gestützt auf die obige Normentrias Artikel 20, 21 und 18 AEUV (ex-Artikel 17, 18 und 12 EGV) – entschieden, dass etwa eine langjährig in Deutschland wohnende, immer wieder erwerbstätige, zwischenzeitlich aber auf Sozialhilfe angewiesene Spanierin ohne formeller Aufenthaltserlaubnis Erziehungsgeld bekommen soll,⁵⁵ oder dass ein nichterwerbstätiger, in Belgien auf Campingplätzen lebender Franzose Anspruch auf belgische Sozialhilfe haben soll.⁵⁶ Ebenso wurde einem französischen Studenten, der sich gegen Ende seines Studiums nicht mehr selbst erhalten konnte, Sozialhilfe gewährt⁵⁷ bzw. einem anderen ein vergünstigtes Darlehen zur Finanzierung der Studiengebühren⁵⁸ zugesprochen. Im Fall *Grzelczyk* – der in Belgien studierende Franzose – begründete der EuGH seine Entscheidung mit der Kernaussage, dass die Nichterfüllung der ökonomischen Aufenthaltsvoraussetzungen durch den Studenten nicht automatisch die Ausweisung zur Folge haben dürfe, sondern diese von einer umfassenden Ermessensentscheidung abhängen.⁵⁹ Ebenso interpretierte der Gerichtshof in der *Bidar*-Entscheidung die in

53 Hailbronner, Unionsbürgerschaft und Zugang zu den Sozialsystemen, JZ 23/2005, S. 1138 ff.; siehe dazu auch die sekundärrechtlichen Bestimmungen Artikel 7, Verordnung 1612/68 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft, ABl. 1968 L 295/12; sowie die ökonomischen Voraussetzungen der RL 93/96 über das Aufenthaltsrecht der Studenten, ABl. 1993 L 317/59; RL 90/364 über das Aufenthaltsrecht, ABl. 1990 L 180/26; RL 90/365 über das Aufenthaltsrecht der aus dem Erwerbsleben ausgeschiedenen Arbeitnehmer und selbständig Erwerbstätigen, ABl. 1990 L 180/28.

54 Artikel 7 (1) lit. b) u. c), RL 2004/38 EG über das Aufenthaltsrecht der Unionsbürger und ihrer Familienangehöriger, ABl. 2004 L 158/77.

55 EuGH, *Martinez Sala*.

56 EuGH, Rs. C-456/02 (*Trojani*), Slg. 2004, I-7573.

57 EuGH, *Grzelczyk*.

58 EuGH, Rs. C-209/03 (*Danny Bidar*), Slg. 2005, I-2119.

59 Wollenschläger, Grundfreiheit ohne Markt, S. 171 f. (2007).

Artikel 24 der Freizügigkeits-RL explizit vorgesehene Beschränkungsmöglichkeit der Gleichbehandlung, konkret ein Aufenthaltserfordernis von fünf Jahren, in Hinblick auf die Gewährung von Studienbeihilfen für Nichterwerbstätige sehr restriktiv, als dass auch der Nachweis einer gewissen sozialen Integration in die Gesellschaft des Aufnahmemitgliedstaates als Anspruchsvoraussetzung für die Unterstützung ausreichend sei.⁶⁰

Dogmatisch gesehen sieht der EuGH zum einen die «Beschränkungen und Bedingungen» des Artikel 21 (1) AEUV (ex-Artikel 18 (1) EGV) als blosse Schranken der Freizügigkeit, das heisst nicht als Bedingungen für die Entstehung des Aufenthaltsrechts, sondern lediglich als Gründe für dessen Beendigung bzw. eine Ausweisung des Unionsbürgers.⁶¹ Zum anderen prüft der Gerichtshof jene sekundärrechtlichen und mitgliedstaatlichen Voraussetzungen für einen rechtmässigen Aufenthalt – in durchaus restriktiver Vorgehensweise – auf ihre Verhältnismässigkeit in Hinblick auf das unionsbürgerliche Freizügigkeitsrecht.⁶² Dieser Rechtsprechung wurde auch in der neuen Freizügigkeits-RL von 2004 entsprochen, deren Artikel 14 (3) klarstellt, dass die Inanspruchnahme von Sozialhilfe nicht automatisch einer Ausweisung gleichkommen dürfe,⁶³ insbesondere solange soziale Leistungen durch den Unionsbürger nicht in unangemessener Weise bezogen werden.⁶⁴

Aus alledem zeigt sich klar die Entwicklung zu einer immer weniger differenzierenden Erweiterung der Unionsbürgerschaft auf einen sozialen Gleichheitsstatus. In der Literatur wird das unionsbürgerliche Freizügigkeitsrecht sogar immer häufiger als Beschränkungsverbot konzeptualisiert, was allerdings – nicht zuletzt aufgrund der leider bestehenden Inkonsequenz des EuGH bei manchen seiner Entscheidungen⁶⁵ – nicht

60 EuGH, *Danny Bidar*, Rn. 54 ff.

61 M.w.N. aus der Literatur Wollenschläger 2007, S. 183 (Anm. 250).

62 EuGH, *Baumbast & R*, Rn. 91; Calliess 2007, S. 7, 23 u. 25.

63 Artikel 14 (3) der RL 2004/38; so auch Kubicki 2006, S. 489, 495 f.

64 Siehe 16. Erwägungsgrund der RL 2004/38, der diesbezüglich vorsieht, dass geprüft wird, ob es sich um rein vorübergehende Schwierigkeiten handelt, sowie dass die Dauer des Aufenthaltes, die persönlichen Umstände und der gewährte Sozialhilfebetrag berücksichtigt werden.

65 Kritisch etwa zur *Rs. Trojani* aufgrund mangelnden Bezugs auf Artikel 18 EGV, Kubicki 2006, S. 489, 503 f.; Calliess 2007, S. 7, 32; sowie auch zur *Rs. Martinez Sála*, wo Erfüllung des Artikel 18 EGV durch EuGH offen gelassen wird, Wollenschläger 2007, S. 216 ff.

unumstritten ist.⁶⁶ Der dogmatischen Konstruktion folgend, dass das allgemeine Freizügigkeitsrecht nach Artikel 21 AEUV (ex-Artikel 18 EGV) – und der damit verbundene Gleichbehandlungsanspruch – erst durch aufenthaltsbeendende Massnahmen erlischt, hielten sich jedoch sowohl *Sála* als auch *Trojani* rechtmässig im Aufnahmestaat auf und auch diese Fälle wurden, wenn auch mit nicht ganz nachvollziehbarer Begründung, im Ergebnis richtig entschieden.⁶⁷ Die Aufnahme dieser Grundsätze der EuGH-Rechtsprechung in die neue Freizügigkeitsrichtlinie durch den Gemeinschaftsgesetzgeber bestärkte demnach die aufenthaltsrechtliche Position *qua* Unionsbürgerschaft insbesondere von Studenten und Nichterwerbstätigen – auch wenn die grundsätzliche Differenzierung zu Erwerbstätigen beibehalten wurde – gerade im Vergleich zu der bislang rein «marktfreiheitlichen» Freizügigkeit bedeutend.⁶⁸

Zu erwähnen ist diesbezüglich jedoch die jüngste Entscheidung des EuGH bezüglich des Anspruchs einer deutschen Studentin auf ein niederländisches Unterhaltsstipendium.⁶⁹ Der Gerichtshof erachtete das 5-jährige Aufenthaltserfordernis einer niederländischen Verwaltungsvorschrift als verhältnismässige Beschränkung der Gleichbehandlung von Unionsbürgern in Hinblick auf Beihilfen des Aufnahmestaates,⁷⁰ ohne den in der *Bidar*-Entscheidung noch für eine Beihilfe ausreichen-

66 M.w.N. zur Diskussion über den Charakter von Artikel 18 (1) EGV als Beschränkungsverbot siehe Wollenschläger 2007, S. 297 ff.; befürwortend auch Obwexer, Grundfreiheit Freizügigkeit. Das Recht der Unionsbürger, sich frei zu bewegen und aufzuhalten, als fünfte Grundfreiheit, S. 353 ff., insb. 357 (2009); besonders heftige Kritik übt hingegen Hailbronner 2005, S. 1138 ff.

67 So auch Wollenschläger 2007, S. 221 f.

68 Zum Verhältnis der unionsbürgerlichen und der marktfreiheitlichen Freizügigkeit siehe Wollenschläger 2007, S. 361 ff.

69 EuGH, Rs. C-158/07 (Förster), noch nicht publiziert, Urteil abgedruckt in NVwZ 2009, S. 93; dazu Hilpold, Unterhaltsstipendien für Unionsbürger – Die Rechtssache «Förster» und die Grenzen mitgliedstaatlicher Solidarität, EuZW 2009, S. 40 ff.; von Papp, EuGH zieht Notbremse zum Schutze der sozialen Sicherungssysteme der Mitgliedstaaten bei Unterhaltsstipendien für Studenten, NVwZ 2009, S. 87 ff.; Lindner, Interpretation des EG-Primärrechts nach Massgabe des EG-Sekundärrechts? Zur Europarechtskonformität von § 8 I Nr. 2 BAföG, NJW 15/2009, S. 1047 ff.

70 EuGH, *Förster*, Rn. 54; zustimmend Lindner 2009, S. 1047, 1049; a.A. jedoch GA Mazák Schlussanträge zu Rs. Förster vom 10. 7. 2008, Rn. 128 ff., insb. 129, 135; heftige Kritik auch bei von Papp 2009, S. 87, 89.

den «tatsächlichen Grad der Integration in die Gesellschaft des Aufnahmestaates» zu berücksichtigen bzw. näher zu konkretisieren.⁷¹ Begründet hat der EuGH seine Entscheidung mit der Rechtssicherheit und der Transparenz eines solch objektiven Kriteriums.⁷² Zwar räumt der EuGH ein, dass Mitgliedstaaten auch Unterhaltstipendien an Unionsbürger ohne Daueraufenthalt vergeben können,⁷³ durch die Erklärung der 5-Jahresgrenze als angemessene Beschränkung schiebt er jedoch der immer weniger differenzierenden Gleichbehandlung von Unionsbürgern durch seine vorhergehende Rechtsprechung in Bezug auf Beihilfen für Studenten gewissermassen einen Riegel vor.⁷⁴ Wie sich der EuGH künftig zur Sozialhilfe für nicht Erwerbstätige verhalten wird, bleibt abzuwarten. Das Bundesverfassungsgericht sieht in den somit aufrechterhaltenen Einschränkungen der Pflicht zur sozialen Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten eine schlüssige Konsequenz des nach wie vor abgeleiteten Status der Unionsbürgerschaft.⁷⁵

(2) Auswirkungen auf die Beziehungen zu Drittstaaten

In den europäischen EU-Drittstaaten Norwegen, Island, Liechtenstein sowie in der Schweiz ist die Personenverkehrsfreiheit des Binnenmarkts durch das EWR-Abkommen bzw. im Falle der Schweiz das bilaterale Freizügigkeitsabkommen (FZA) verwirklicht, das heisst Angehörige dieser Drittstaaten sind zwar keine Unionsbürger, können sich für die Zwecke des Binnenmarkts aber frei innerhalb der Union aufhalten.⁷⁶ Entsprechend ihrer Zielsetzung, gleichwertige Rechte und Pflichten herzustellen, wurde in die Abkommen auch das Sekundärrecht betreffend das Aufenthaltsrecht für Nichterwerbstätige sinngemäss übertragen bzw. im Falle des EWR-Abkommens sogar direkt die Freizügigkeits-RL

71 von Papp 2009, S. 87 ff.

72 EuGH, *Förster*, Rn. 57; Hilpold 2009, S. 40, 43.

73 EuGH, *Förster*, Rn. 59.

74 Von Papp 2009, S. 87 ff.; Hilpold 2009, S. 40, 43; siehe auch Lindner 2009, S. 1047, 1049 zu der aus dem Urteil zu schliessenden Europarechtskonformität der deutschen Regelung, die ebenfalls 5 Jahre Daueraufenthalt voraussetzt (§ 8 I Nr. 2 Bafög).

75 BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30. 6. 2009, Rn. 350.

76 Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum, ABl. 1994 L 1/3; Abkommen zwischen der EG und ihren Mitgliedstaaten und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über die Freizügigkeit, ABl. 2002 L 114/6.

2004/38 übernommen.⁷⁷ Die Rechtsprechung des EuGH bezüglich des erleichterten Zugangs zu sozialen Rechten kann dadurch meines Erachtens jedoch nicht auf jene Drittstaatsangehörigen ausgedehnt werden, da das allgemeine Freizügigkeitsrecht gemäss Artikel 21 AEUV (ex-Artikel 18 EGV), auf das sich der EuGH in seinen diesbezüglichen Entscheidungen stützt, an die Unionsbürgerschaft knüpft, welche explizit Staatsangehörigen der EU-Mitgliedstaaten vorbehalten ist. Dies würde im Ergebnis dazu führen, dass in ihrem wesentlichen Gehalt mit dem Gemeinschaftsrecht identische Regelungen der Abkommen in ihrer Durchführung und Anwendung verschieden auszulegen sind.⁷⁸

Bei näherer Betrachtung sprechen in der Tat sowohl der Wortlaut als auch der Zweck dieser Abkommen, die als völkerrechtliche Verträge nach den Auslegungsregeln der Wiener Vertragsrechtskonvention zu interpretieren sind,⁷⁹ gegen eine Übertragung der EuGH-Rechtsprechung. So ist die Unionsbürgerschaft von keinem der Abkommen inhaltlich umfasst und im Zuge der Übernahme der Freizügigkeitsrichtlinie 2004/38 sogar explizit ausgenommen.⁸⁰ Dies wird unterstützt von der wirtschaftlichen Zielrichtung, nämlich die Grundfreiheiten des Binnenmarkts zu verwirklichen, sowohl des EWR-Abkommens als auch des FZA.⁸¹ Als grundsätzlich dynamisch ausgerichtete «Integrationsverträge» enthalten beide Abkommen im Sinne einer homogenen Ausle-

77 Anhang I des FZA; Gemeinsamer EWR-Ausschuss, Beschluss Nr. 158/2007 zur Aufnahme der Richtlinie 2004/38/EG in das Abkommen, ABl. 2008 L 124/20.

78 Graver, Die Ausdehnung des Europäischen Gemeinschaftsrechts auf Nichtmitglieder der Europäischen Union – Das Beispiel Norwegens, in: Müller-Graff (Hrsg.), Europäisches Integrationsrecht im Querschnitt, S. 45, 65 (2003); zum Gegensatz zwischen einer binnenmarktanalogen Auslegung und der Auslegung von Freihandelsabkommen im Sinne der Rs. Kupferberg und Polydor siehe Bruha, Binnenmarktassoziiierungen, EuR Beiheft 3/2002, S. 109, 112 f.

79 Siehe Artikel 31 ff. der WVK 1969, 1155 UNTS 331; Hailbronner, Freizügigkeit nach EU-Recht und dem bilateralen Abkommen mit der Schweiz über die Freizügigkeit von Personen, EuZ 2003, S. 48; Für die EU sind die Abkommen hingegen integraler Bestandteil des Gemeinschaftsrechts und unterliegen der Rechtsprechung des EuGH, siehe EuGH, Rs. 181/73 (*Halgeman*), Slg. 1974, S. 449, Rn. 2.

80 Gemeinsame Erklärung der Vertragsparteien zum Beschluss des Gemeinsamen EWR-Ausschusses Nr. 158/2007, ABl. 2008 L 124/23, «*Der mit dem Vertrag von Maastricht eingeführte Begriff der Unionsbürgerschaft (Artikel 17 ff. EGV) findet keine Entsprechung im EWR-Abkommen*».

81 Epiney, Zur Bedeutung der Rechtsprechung des EuGH für Anwendung und Auslegung des Personenfreizügigkeitsabkommens, ZBJV 2005, S. 1, 14.

gung jedoch Regelungen über die Übernahme der EuGH-Rechtsprechung in den Anwendungsbereichen des jeweiligen Abkommens.⁸² Eine undifferenzierte Übertragung der EuGH-Rechtsprechung für die Auslegung von Drittstaatsabkommen ist aber nur insoweit möglich, als dass hinter dem Abkommen und der EuGH-Entscheidung auch ein paralleles Konzept steht, was gerade in Bezug auf die EuGH-Rechtsprechung bezüglich der unionsbürgerlichen Freizügigkeit einerseits, und der Verwirklichung der marktfreiheitlichen Freizügigkeit im Rahmen der Abkommen andererseits, nicht der Fall ist.⁸³ Angesichts der Tatsache, dass auch durch die Drittstaatsabkommen ein Aufenthaltsrecht für Nichterwerbstätige und ein diesbezügliches Diskriminierungsverbot gewährt wird, wird teils vertreten, dass die Rechtsprechung zu sozialen Rechten, solange sich der EuGH nur ergänzend oder zusätzlich auf die Unionsbürgerschaft beziehe, auch für die assoziierten Staaten einschlägig sei.⁸⁴ Gerade bei der restriktiven Auslegung der ökonomischen Aufenthaltsvoraussetzungen für Nichterwerbstätige und der damit zusammenhängenden Prüfung aufenthaltsbeendender Massnahmen auf ihre Verhältnismässigkeit, richtet sich der Gerichtshof jedoch gerade am «Wesensgehalt»⁸⁵ des Artikels 21 AEUV (ex-Artikel 18 EGV) und dessen Charakter als «fundamentaler Grundsatz» des Gemeinschaftsrechts.⁸⁶ Meines Erachtens kommt daher bei der Entscheidungsbegründung des EuGH für den erweiterten Zugang zu sozialen Rechten der Unionsbürgerschaft und dem damit verbundenen allgemeinen Freizügigkeitsrecht keine lediglich «zusätzliche», sondern die zentrale Rolle zu.

82 Artikel 16 (2) FZA; Artikel 105 f. EWR-Abkommen.

83 Epiney 2005, S. 1, 14; Hailbronner 2003, S. 48, 54; siehe auch Gemeinsame Erklärung zu Beschluss Nr. 158/2007: «Die Aufnahme der Richtlinie 2004/38/EG in das EWR-Abkommen lässt die Bewertung der Bedeutung künftiger Rechtsakte der EU und der künftigen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs auf der Grundlage des Begriffs der Unionsbürgerschaft für das EWR-Abkommen unberührt.»

84 Sogar für Übernahme der Săla-Rechtsprechung Epiney 2005, S. 1, 14 f.; dies. / Mosters, Die Rechtsprechung des EuGH zur Personenfreizügigkeit, in: Epiney / Wyssling (Hrsg.), Schweizerisches Jahrbuch für Europarecht 2006/2007, S. 101 ff. (2007).

85 EuGH, Rs. C-408/03 (*Kommission / Belgien*), Slg. 2006, I-2647, Rn. 68.

86 Kubicki 2006, S. 489, 496; EuGH, Rs. C-200/02 (Zhu und Chen), Slg. 2004, I-9925, Rn. 31; EuGH, verb. Rs. C-482/01 und C-493/01 (Orfanopoulos), Slg. 2004, I-5257, Rn. 65: «... erfordert der Unionsbürgerstatus eine besonders enge Auslegung der Ausnahmen von dieser Freiheit. ... dieser Status soll der grundlegende Status der Angehörigen der Mitgliedstaaten sein.»

Die in den Drittstaatsabkommen gewährleisteten Personenverkehrsfreiheiten entsprechen also den gemeinschaftlichen Freizügigkeitsrechten vor Einführung der Unionsbürgerschaft,⁸⁷ was nicht nur zu Abgrenzungsproblemen bei der Auslegung führen kann,⁸⁸ sondern auch ein weiteres Mal die Auswirkungen der Weiterentwicklung der EU auf ihre Beziehungen zu Drittstaaten verdeutlicht. Im konkreten Fall stellt das Fehlen der Unionsbürgerschaft für die Angehörigen der assoziierten Drittstaaten ein klares Integrationsdefizit dar.⁸⁹

Angesichts der «Notbremse» des EuGH im Fall *Förster* bezüglich Beihilfen für Studenten in einem anderen EU-Mitgliedstaat gilt zu sagen, dass die meisten der – die Freizügigkeits-RL umsetzenden – nationalen Regelungen bezüglich der Vergabe von Unterhaltsstipendien für Unionsbürger zwar auch für EWR-Bürger und Schweizer solch eine 5-Jahresfrist vorsehen. Theoretisch-dogmatisch bleibt aber jede Verhältnismässigkeitsprüfung von Beschränkungen an der unionsbürgerlichen Freizügigkeit auf Unionsbürger beschränkt und somit für Drittstaatsangehörige nicht zugänglich.

II. Die Erweiterungsdynamik

Unter Erweiterung ist grundsätzlich die Aufnahme eines Staates in die EU und die damit einhergehende Ausweitung der Rechte und Pflichten des EU-Rechts auf das neue Mitglied zu verstehen.⁹⁰ In einem weiteren Sinne kann Erweiterung jegliche Ausdehnung des räumlichen Geltungsbereichs des Unionsrechts umfassen, was zumindest partiell auch in Form von Abkommen mit Drittstaaten geschieht. Deshalb soll im Folgenden nach einer kurzen Darstellung der bisherigen Beitrittspraxis und der neuen Erweiterungspolitik der EU auch auf die Führung ihrer Ausenbeziehungen eingegangen werden.

87 Graver 2003, S. 45, 50.

88 Hailbronner 2003, S. 48, 55.

89 So generell für Drittstaatsangehörige Wollenschläger 2007, S. 397 f.

90 Alsen 2009, S. 23.

1. Der Beitritt neuer Mitglieder zur EU

a) Bisherige Beitrittspraxis

Während bereits unter Punkt I. die Zusammenhänge zwischen der Weiterentwicklung innerhalb der EU und der Vertiefung ihrer Drittstaatsbeziehungen aufgezeigt wurden, lässt auch ein Blick auf die seit ihrer Gründung im Jahre 1957 bislang erfolgten fünf Erweiterungsrunden der EU klar die Interdependenz von sachlicher Vertiefung und territorialer Ausweitung erkennen.⁹¹ So kam es im Jahre 1973 nach der Fusion der Organe, der Vollendung der Zollunion und dem Beginn der Europäischen Politischen Zusammenarbeit in den späten 1960er Jahren zur ersten Erweiterungsrunde. Während die EWG durch diesen nach langem Widerstand Frankreichs möglichen Beitritt des Vereinigten Königreichs, Irlands und Dänemarks auf neun Mitgliedstaaten wuchs, wurden gleichzeitig Freihandelsabkommen mit den EFTA-Staaten geschlossen.⁹² Die darauf folgenden Vertiefungsschritte durch die Gründung des Europäischen Währungssystems sowie die Stärkung der Rechte des Europäischen Parlaments und der Einführung des Direktwahlakts im Jahre 1979 mündeten schliesslich in die Süderweiterung der Gemeinschaft. So traten 1981 Griechenland und 1986 Portugal und Spanien bei. Parallel zu diesen Beitritten wurden wiederum die Schengener Abkommen geschlossen und es entstanden die ersten Entwürfe für ein Binnenmarktprogramm. Den nächsten Vertiefungsschritt stellte die Europäische Einheitliche Akte von 1987 dar, bis schliesslich im Jahr 1992 der Binnenmarkt vollendet und die EU gegründet wurde. In der darauffolgenden vierten Erweiterungsrunde von 1995 traten die drei EFTA-Staaten Finnland, Österreich und Schweden der EU bei. Zugleich wurde der Gemeinsame Markt durch das Inkrafttreten des EWR-Abkommens auf Is-

91 So auch schon Riklin, *Die Europäische Gemeinschaft*, in: Riklin/Haug/Probst (Hrsg.), *Neues Handbuch der Schweizerischen Aussenpolitik*, S. 461 ff. (1992); siehe zu diesem Zusammenwirken auch Cameron, *Widening and Deepening*, in: ders. (Hrsg.), *The Future of Europe: Integration and Enlargement*, S. 1 ff. (2004); allgemein näher zur Erweiterungspraxis Vedder, *Artikel 49 EUV*, in: Grabitz/Hilf (Hrsg.), *Das Recht der Europäischen Union I*, Rn. 49 ff. (2000); Oppermann, *Europarecht*, § 31, Rn. 21 ff. (2005).

92 Island, Norwegen, Österreich, Portugal, Schweden und die Schweiz, ab 1974 auch Finnland, siehe Riklin 1992, S. 461, 462.

land, Norwegen und Liechtenstein ausgeweitet, und mit den mittel- und osteuropäischen Staaten wurden sogenannte Europa-Abkommen geschlossen, die später den Grundstein für deren Beitritte bilden sollten.

In den Folgejahren wurden Vertiefungsschritte, für die bereits im EUV die Grundlagen gesetzt wurden, präzisiert und weiterentwickelt. Etwa wurde durch den Vertrag von Amsterdam ein Hoher Vertreter für die GASP geschaffen und der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts geschaffen. Darauf wurden 1999 mit den EWR-Staaten Norwegen und Island Schengen-Assoziierungen geschlossen und zugleich trat die dritte Phase der Wirtschafts- und Währungsunion in Kraft.⁹³ Der Vertrag von Nizza aus dem Jahre 2001 sollte neben weiteren Vertiefungen, wie die Einführung des Mitentscheidungsverfahrens für die Zusammenarbeit in Zivilsachen und einer erweiterten Möglichkeit von Mehrheitsentscheiden im Bereich der GASP,⁹⁴ die mittlerweile 15 EU-Mitgliedstaaten auf die nächste und bislang grösste Erweiterungsrunde vorbereiten. Obwohl die institutionellen Reformen des Nizza-Gipfels weit hinter den Erwartungen zurück blieben, wurden in den Jahren 2004 und 2007 zehn plus zwei neue mittel- und osteuropäische Staaten⁹⁵ in die EU aufgenommen. Bei der Osterweiterung wurde – aus überwiegend politischen Gründen im Zusammenhang mit der Wiedervereinigung von Ost- und Westeuropa⁹⁶ – dem Erweiterungsziel Vorrang vor der Vertiefung eingeräumt,⁹⁷ womit klar die gesamteuropäische Intention des europäischen Integrationsprozesses zum Ausdruck gebracht wurde.

Zusammenfassend betrachtet standen die bisherigen Erweiterungen der EU immer in engem Zusammenhang mit materiellen und institutionellen Vertiefungen, wobei insbesondere die Vollendung des Binnenmarktes die Rolle eines wichtigen Erweiterungssignals spielte. Ob es

93 Oppermann 2005, § 14, Rn. 13.

94 Vgl. ex-Artikel 67 EGV und ex-Artikel 23 (2), 24 (3) EUV.

95 Estland, Lettland, Litauen, Polen, Tschechien, Slowakei, Ungarn, Slowenien, Malta und Zypern (2004), Rumänien und Bulgarien (2007).

96 Lang/Schwarzer, Argumente für eine neue Erweiterungsstrategie – die Diskussion über die Aufnahmefähigkeit der EU, Integration 2007, S. 117, 121; Lippert, Glanzloser Arbeitserfolg von epochaler Bedeutung: eine Bilanz der EU-Erweiterungspolitik 1989–2004, in: dieselbe (Hrsg.), Bilanz und Folgeprobleme der EU-Erweiterung, S. 13, 21 (2004).

97 Bruha, Europäischer Integrationsauftrag und Integrationsfähigkeit der EU, in: Schäfer/von Czege (Hrsg.), Das gemeinsame Europa – viele Wege, kein Ziel? S. 201, 205 (2007).

sich dabei nun um eine bewusst beabsichtigte Abfolge von Vertiefungs- und Erweiterungsschritten im Sinne einer Abwägung beider Vertragsziele handelte oder sich die dynamische Entwicklung aus politischen/geographischen Gegebenheiten ergab,⁹⁸ sei dahingestellt. Durch das Scheitern des Verfassungsvertrags von 2005, der als begleitender Vertiefungsschritt im Rahmen der Osterweiterung dienen und für die nötigen institutionellen Reformen sorgen sollte,⁹⁹ wurde jedenfalls die Spannung zwischen Erweiterung und Vertiefung offensichtlich wie nie zuvor.¹⁰⁰ Zudem spiegeln die negativen Referenden über den Vertrag in Frankreich und den Niederlanden auch eine gewisse Skepsis auf Seiten der europäischen Bevölkerung gegenüber dem immer weiter gehenden Integrationsprozess wider. Zugleich begannen am 3. 10. 2005, nur wenige Monate nach der Ablehnung der europäischen Verfassung, die Beitrittsverhandlungen mit Kroatien und der Türkei, und Mazedonien erlangte den Status eines Beitrittskandidaten.¹⁰¹ Diese Entwicklungen entzündeten in den nationalen Regierungen der Mitgliedstaaten sowie innerhalb der EU eine Debatte über das Thema Erweiterung.

b) Die neue Erweiterungspolitik der EU

Die Unionsorgane reagierten auf die öffentliche Diskussion, indem sie wiederholt den Erfolg der EU-Erweiterungen sowohl aus wirtschaftlicher Sicht als auch angesichts der wichtigen Aufgabe der Wiedervereinigung des europäischen Kontinents betonten.¹⁰² Gleichsam wie das Ziel einer fortschreitenden Erweiterung der EU bekräftigt wurde, geriet jedoch immer mehr die Notwendigkeit, dass die Union bei künftigen Er-

98 Bruha 2007, S. 201, 204.

99 Einen Auftrag zu institutionellen Reformen enthielt bereits das Protokoll zum Vertrag von Nizza über die Erweiterung der Europäischen Union, ABl. 2002 C 325/163.

100 Lang/Schwarzer 2007, S. 117, 123.

101 Siehe Europäische Kommission, Strategiepapier 2005 zur Erweiterung, KOM (2005) 561 endg., S. 6.

102 Europäische Kommission, Erweiterungsstrategie und wichtigste Herausforderungen für den Zeitraum 2006–2007 mit Sonderbericht über die Fähigkeit der Union zur Integration neuer Mitglieder, KOM (2006) 649 endg., S. 2; Europäisches Parlament, Entschliessung zur Erweiterungsstrategie vom 13.12.2006 (2006/2252(INI)), Erwägung O, 1.

weiterungen «in politischer, finanzieller und institutioneller Hinsicht arbeitsfähig bleibt», in den Mittelpunkt.¹⁰³ Die sogenannte Integrations- oder Aufnahmefähigkeit der EU wurde, neben der Beitrittsfähigkeit der Kandidaten, vom Europäischen Rat bereits 1993 als «wichtiger Gesichtspunkt» bei der Entscheidung über einen EU-Beitritt angesehen.¹⁰⁴ Es handelt sich somit nicht um ein neues, sondern mehr um ein in früheren Erweiterungsrunden vernachlässigtes Kriterium,¹⁰⁵ das seit den Erfahrungen der Osterweiterung zunehmend in den Blickpunkt der Unionsorgane getreten ist.¹⁰⁶

Im Dezember 2006 nahm der Europäische Rat schliesslich den auf der Mitteilung der Kommission basierenden neuen Erweiterungskonsens, der auf den Grundsätzen Konsolidierung, Konditionalität und Kommunikation beruht, an.¹⁰⁷

– *Konsolidierung* bedeutet in diesem Zusammenhang, dass die EU ihren bestehenden Verpflichtungen – dies betrifft die Beziehungen zur Türkei, Kroatien und Mazedonien sowie zu den potenziellen Kandidaten des westlichen Balkans¹⁰⁸ – nachkommt, mit der Übernahme jeglicher neuer Verpflichtungen jedoch «zurückhaltend» ist.¹⁰⁹ Vor der tatsächlichen Aufnahme neuer Mitglieder fordert die Kommission zudem eine neue institutionelle Regelung,¹¹⁰ und auch das Europäische Parlament betont, dass der Vertrag von Nizza keine adäquate Grundlage für künftige Erweiterungen darstellt.¹¹¹

103 Europäischer Rat von Brüssel, Tagung vom 15./16. 6. 2006, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 16879/1/06 REV1, Nr. 53; Europäisches Parlament, Entschliessung zur Erweiterungsstrategie vom 13.12.2006, Erwägung D.

104 Europäischer Rat von Kopenhagen, Tagung vom 21./22. 6. 1993, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Nr. 7 A) iii).

105 Europäisches Parlament, Entschliessung zur Erweiterungsstrategie vom 13.12.2006, Erwägung N.

106 Näher dazu unten im 4. Kapitel, A. I. 2. a) (4), S. 162.

107 Europäischer Rat von Brüssel, Tagung vom 14./15. 12. 2006, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Nr. 4.

108 Albanien, Bosnien-Herzegowina, Montenegro, Serbien, Kosovo – siehe Europäischer Rat von Thessaloniki, Tagung vom 20. 6. 2003, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Nr.40.

109 KOM (2006) 649 endg., S. 14.

110 KOM (2006) 649 endg., S. 23.

111 Europäisches Parlament, Entschliessung zur Erweiterungsstrategie vom 13. 12. 2006, Erwägung O.14.

- *Konditionalität* bezieht sich auf die Bereitschaft seitens der Kandidatenländer zur Übernahme der Pflichten einer Mitgliedschaft. Die Beitrittskriterien (im Sinne der Kopenhagener Kriterien) sollen in allen Phasen des Erweiterungsprozesses strenger gehandhabt werden. Insbesondere soll das Tempo des Beitrittsprozesses an die tatsächliche Umsetzung von Reformen gekoppelt werden, wie etwa durch die Festlegung von präzisen Benchmarks für die Eröffnung bzw. Schliessung eines Verhandlungskapitels.¹¹²
- *Kommunikation* indiziert die Notwendigkeit, für den Erweiterungsprozess die Unterstützung des europäischen Volkes zu gewinnen und somit eine stärkere demokratische Grundlage zu schaffen. Die Kommission setzt dabei auf grössere Transparenz in Form von Veröffentlichung von Fortschrittsberichten, Benchmarks und Screening-Berichten im Rahmen des Erweiterungsprozesses.¹¹³ Eine zentrale Rolle bei der Vermittlung der Vorteile und Herausforderungen des Erweiterungsprozesses an das Volk wird jedoch auch den politischen Führungskräften auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene zukommen.¹¹⁴

Die neue Erweiterungsstrategie hält somit klar am Erweiterungsziel der EU fest, wobei bei der Entscheidung über künftige Beitritte neben einem strikteren Umgang mit den Beitrittskriterien der Kandidaten nun zudem die Aufnahmefähigkeit der EU eine entscheidende Rolle spielen soll. Wie die jüngst publizierte Erweiterungsstrategie für die Jahre 2009/2010 zeigt, ist dieser Konsens auch nach wie vor wegweisend.¹¹⁵ Auch der letzte Bericht des Europaabgeordneten *Brok* zur Erweiterungsstrategie 2007 bekräftigte die Grundsätze der Konsolidierung, Konditionalität und Kommunikation.¹¹⁶ Um den inneren Zusammenhalt der Union und ihre Handlungsfähigkeit nicht zu gefährden, müssen laut *Brok* allerdings Wege gefunden werden, der EU noch mehr Zeit für ihre Konsolidierung zu geben.¹¹⁷ Insbesondere mit Blick auf die Erwartungen der osteuro-

112 KOM (2006) 649 endg., S. 25; Lang/Schwarzer 2007, S. 117, 119.

113 KOM (2006) 649 endg., S. 26.

114 Ebda; KOM (2007) 663 endg., S. 22.

115 Siehe Kommission, Erweiterungsstrategie und wichtigste Herausforderungen 2009–2010 vom 14. 10. 2009, KOM (2009) 533, Punkt 1.

116 Europäisches Parlament, Bericht von Elmar Brok über das Strategiepapier der Kommission zur Erweiterung 2007 vom 26. 6. 2008 (A6-0266/2008), Erwägung R.12.

117 Brok-Bericht 2008, Erwägung R.14.

päischen Nachbarländer, die noch keine konkrete Beitrittsperspektive haben, wird eine Vertiefung der wirtschaftlichen und politischen Beziehungen auf multilateraler Ebene vorgeschlagen, welche eine Steigerung zur Europäischen Nachbarschaftspolitik darstellen, jedoch (vorerst) unterhalb der Schwelle einer Vollmitgliedschaft bleiben würden. *Brok* zieht für solch eine langsame Annäherung der osteuropäischen Nachbarländer unter anderem das Modell eines «Europäischen Wirtschaftsraums Plus» in Betracht.¹¹⁸ Auf die europäischen Kleinstaaten wird dabei ebenso wie auf die EFTA-Staaten nicht Bezug genommen.

2. Die Partizipation von Drittstaaten

Neben den stetigen Erweiterungen der EU seit ihrer Gründung, partizipieren auch immer mehr Drittstaaten über bi- oder multilaterale Abkommen in immer mehr Bereichen vom europäischen Integrationsprozess. Um die unterschiedlichen Ausgangspositionen bzw. Bedürfnisse der jeweiligen Drittstaaten berücksichtigen zu können, ist seitens der EU bei der Führung ihrer externen Beziehungen ein hohes Mass an Flexibilität gefragt. Im Folgenden sollen die der EU dafür zur Verfügung stehenden rechtlichen Instrumente dargestellt werden und die differenzierte Herangehensweise der EU an verschiedene Staaten(gruppen) in der Praxis veranschaulicht werden.

a) Instrumente für die Integration von Drittstaaten

Die vertraglichen Beziehungen der Europäischen Union¹¹⁹ sind im 5. Teil des AEUV in den Artikeln 205–122 AEUV geregelt.¹²⁰ Demnach reichen die Möglichkeiten der Anbindung von Drittstaaten von Ab-

118 *Brok*-Bericht 2008, Erwägung R. 19. u. 20.

119 Seit Inkrafttreten des Reformvertrags und der damit verbundenen Verleihung der Rechtspersönlichkeit für die EU wird diese künftig auch Vertragspartner für Abkommen mit Drittstaaten sein, siehe dazu Terchechte, Artikel 300 EGV, in: Schwarze (Hrsg.), EU-Kommentar, Rn. 46 (2009).

120 Der fünfte Teil des Reformvertrags von Lissabon widmet sich dem «Auswärtigen Handeln der Union», womit die gesamte EU-Aussenpolitik erstmals in einem einheitlichen Rahmen darstellt wird, siehe Fischer, Der Vertrag von Lissabon, S. 329 f.

kommen im Rahmen der Gemeinsamen Handelspolitik über – auch entwicklungspolitische Aspekte umfassende – Kooperationsabkommen bis hin zu Assoziierungen, die sich laut der sogenannten Hallstein-Formel zwischen einem Handelsabkommen plus 1 Prozent und einer Vollmitgliedschaft minus 1 Prozent bewegen können.¹²¹

(1) Handels- und Kooperationsabkommen

Da der Integrationsgrad von Handels- und Kooperationsabkommen in der Regel geringer ist als von Assoziierungsabkommen, soll auf diese hier nur kurz eingegangen werden.

Handelsabkommen stützen sich auf Artikel 207 AEUV (ex-Artikel 133 EGV), wonach im Rahmen der Gemeinsamen Handelspolitik der Abschluss zwei- oder mehrseitiger Abkommen möglich ist. Der sachliche Geltungsbereich solcher Abkommen war bislang etwas kompliziert in den Absätzen 5 bis 7 des ehemaligen Artikels 133 EGV geregelt,¹²² während der neue Artikel 207 AEUV des Reformvertrags explizit festhält, dass Gegenstand von Handelsabkommen sowohl der Handel mit Waren als auch mit Dienstleistungen sowie die Handelsaspekte des geistigen Eigentums und überdies ausländische Direktinvestitionen sein können.¹²³ Das Verfahren für den Abschluss von Handelsabkommen richtet sich nach Artikel 218 AEUV (ex-Artikel 300 EGV).¹²⁴

Kooperationsabkommen zielen im Vergleich zu Handelsabkommen in der Regel zusätzlich auf einen politischen Dialog der Partner ab, wofür teilweise auch eigene Organe geschaffen werden. Was den konkreten Inhalt solcher Kooperationen mit Drittländern angeht, so können auch industrie- oder entwicklungspolitische Aspekte enthalten sein und die Grenze nach oben zu Assoziierungen ist oft verschwommen.¹²⁵ Je

(2008); im Rahmen des EGV stützen sich die Drittstaatsbeziehungen auf Einzelbestimmungen.

121 Hummer, Die Union und ihre Nachbarn – Nachbarschaftspolitik vor und nach dem Verfassungsvertrag, Integration 2005, S. 233, 245; Salzburger Expertengespräch, Österreich und die EWG, S. 30 (1963).

122 Vedder/Lorenzmeier, Artikel 133 EGV, in: Grabitz/Hilf (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Rn. 66 (2008).

123 Fischer 2008, S. 333.

124 Siehe dazu näher Terchechte 2009, Rn. 46 ff.

125 Schön, Der rechtliche Rahmen für Assoziierungen der Europäischen Gemeinschaft, S. 8 (1994).

nach den enthaltenen Politikbereichen werden Kooperationsabkommen auf Grundlage von Einzelbestimmungen des AEUV¹²⁶ in Verbindung mit der Befugniskompetenz des Artikels 352 AEUV (ex-Artikel 308 EGV) geschlossen.¹²⁷ Die durch den Vertrag von Nizza geschaffene Kompetenzgrundlage für Abkommen mit Schwerpunkt im Bereich der wirtschaftlichen, finanziellen und technischen Zusammenarbeit ist in Artikel 212 AEUV geregelt (ex-Artikel 181a EGV).¹²⁸

(2) Assoziierungsabkommen

Gemäss Artikel 217 AEUV (ex-Artikel 310 EGV) «kann die Gemeinschaft mit einem oder mehreren Drittländern oder einer oder mehreren internationalen Organisationen Abkommen schliessen, die eine Assoziierung mit gegenseitigen Rechten und Pflichten, gemeinsamen Vorgehen und besonderen Verfahren herstellen».

Laut der EuGH-Entscheidung in der Rechtssache *Demirel* verleiht Artikel 217 AEUV (ex-Artikel 310 EGV) der Gemeinschaft die Sachkompetenz, in allen ihr vom Vertrag zugewiesenen Tätigkeitsfeldern Assoziierungen einzugehen.¹²⁹ Auch in der Literatur herrscht Einigkeit über den offenen Charakter der Assoziierungsnorm, die somit eine Anbindung von Assoziationspartnern an die EG auf verschiedenen Integrationsniveaus ermöglicht.¹³⁰ Zudem können auch Bereiche, die in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fallen, im Rahmen eines gemischten

126 Im Bereich der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit ist etwa Artikel 211 AEUV (ex-Artikel 181 EGV) Rechtsgrundlage.

127 Vedder/Lorenzmeier 2008, Rn. 262; Algieri/Weske, Assoziierungs- und Kooperationspolitik, in: Weidenfeld/Wessels (Hrsg.), Europa von A bis Z, S. 65 f. (2006); zu den Änderungen betreffend die ergänzende Rechtssetzungsbefugnis durch den Reformvertrag von Lissabon und den Artikel 308 EGV ersetzenden Artikel 352 AEUV, siehe Geiss, Artikel 308 EGV, in: Schwarze (Hrsg.), EU-Kommentar, Rn. 37 (2009).

128 Zimmermann, Artikel 181a EGV, in: von der Groeben/Schwarze (Hrsg.), Kommentar zum EU/EG-Vertrag, Rn. 1 ff. (2003); Vedder, Die Wirtschaftskooperation der Gemeinschaft mit Drittländern, in: Griller/Hummer (Hrsg.), Die EU nach Nizza, S. 191 (2002).

129 EuGH, Rs. 12/86 (*Demirel*), Slg. 1987, S. 3719, Rn. 9; Hirsch, Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes zu den Assoziationsabkommen, in: Antalovsky et al. (Hrsg.), Assoziierungsabkommen der EU mit Drittstaaten, S. 41, 42 (1998); Vöneky, Artikel 310 EGV, in: Grabitz/Hilf (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union III, Rn. 19 (2006).

130 Bruha 2002, S. 109.

Abkommens Bestandteil einer Assoziierung werden.¹³¹ Der Abschluss von Assoziationsabkommen unter Beteiligung der Mitgliedstaaten stellt mittlerweile den Regelfall dar.¹³²

Als mögliche Vertragspartner kommen *Drittländer oder Internationale Organisationen* in Frage, wobei Artikel 217 AEUV (ex-Artikel 310 EGV) jedoch nur sogenannte externe Assoziierungen mit Nichtmitgliedern vorsieht.¹³³ Die einzige Änderung gegenüber dem ehemaligen Artikel 310 EGV – die Ersetzung des früheren Begriffs «Staat» durch «Drittländer» – verdeutlicht, dass Mitgliedstaaten der EU von dieser Regelung ausgeschlossen sind.¹³⁴

Das für völkerrechtliche Verträge typische Erfordernis *gegenseitiger Rechte und Pflichten* soll eine einseitige Belastung eines Vertragspartners, insbesondere des Drittstaates, verhindern, wobei aber auch keine gleichwertige Vertragsbeziehung im Sinne strenger Reziprozität vorausgesetzt wird.¹³⁵ Eine Besonderheit ist die Voraussetzung eines *gemeinsamen Vorgehens* und *besonderer Verfahren*, wodurch sich Assoziationsabkommen grundlegend von Handels- und Kooperationsabkommen unterscheiden.¹³⁶ Assoziierungen müssen über eigene Organe verfügen, die paritätisch besetzt sind und im Rahmen der gemeinsamen Willensbildung für beide Vertragspartner verbindliche Beschlüsse erlassen können.¹³⁷ Das Vorhandensein von Organen, die zur gemeinsamen Willensbildung befugt sind, indiziert einerseits ein Potenzial zur Weiterentwicklung, andererseits eine gewisse Dauerhaftigkeit von Assoziationsbeziehungen.¹³⁸ Die institutionelle Struktur von Assoziierungen umfasst Assoziationsräte, Assoziationsausschüsse und parlamentarische

131 Hirsch 1998, S. 41, 42; Schwartz, Artikel 310 EGV, in: von der Groeben/Schwarze (Hrsg.), Kommentar zum EU-/EG-Vertrag, Rn. 21 (2003).

132 Vöneky 2006, Rn. 21.

133 Bei einer – vom Unionsrecht nicht vorgesehenen – internen Assoziierung würde der Vertragspartner Mitglied der Gemeinschaft ohne die Rechte und Pflichten eines Vollmitglieds zu haben, siehe Richter, Die Assoziierung osteuropäischer Staaten durch die Europäischen Gemeinschaften, S. 188 f. (1993); Vöneky 2006, Rn. 3.

134 Fischer 2008, S. 343.

135 Vöneky 2006, Rn. 7.

136 Schmalenbach, Artikel 310 EGV, in: Callies/Ruffert (Hrsg.), Das Verfassungsrecht der Europäischen Union, Rn. 4 (2007).

137 Vöneky 2006, Rn. 9; Schweitzer/Hummer/Obwexer, Europarecht, S. 286, Rn. 1046 (2007); Schmalenbach 2007 (Artikel 310 EGV), Rn. 4.

138 Schmalenbach 2007 (Artikel 310 EGV), Rn. 5; Vöneky 2006, Rn. 9, 11.

Assoziationsausschüsse, deren Befugnisse in den einzelnen Abkommen variieren können.¹³⁹

In der Praxis werden – je nach ihrer politischen Zielsetzung – drei Typen von Assoziierungen unterschieden:¹⁴⁰ Während Freihandelsassoziiierungen die Errichtung einer Freihandelszone zwischen den Vertragspartnern verfolgen, setzen Entwicklungs-assoziiierungen entwicklungspolitische Schwerpunkte, und Beitrittsassoziiierungen dienen primär der Annäherung von Drittstaaten an die EU im Rahmen der Vorbereitung für einen Beitritt. Eine klare Systematisierung der bestehenden Assoziierungen ist jedoch nicht immer möglich. Zudem entwickelten sich mit fortschreitender Vertiefung der EU auch neue Formen von Assoziierungen, zu denken sei etwa an Binnenmarktassoziiierungen.¹⁴¹ Eine Gemeinsamkeit der meisten Assoziationsabkommen sind hingegen Regelungen betreffend den freien Handel sowie Diskriminierungsverbote.¹⁴²

(3) Die europäische Nachbarschaftspolitik

Schon im Vorfeld der jüngsten Erweiterungsrounden von 2004 und 2007 wurde ein Konzept entwickelt, das einen neuen Rahmen für die Beziehungen der EU zu ihren südlichen und östlichen Nachbarn schaffen sollte.¹⁴³ Im Mai 2004 präsentierte die Kommission schliesslich ein ausführliches Strategiepapier zur Europäischen Nachbarschaftspolitik, die primär die sicherheitspolitische, wirtschaftliche und kulturelle Zusammenarbeit zwischen der EU und ihren Nachbarländern im Osten und Süden stärken soll, wobei eine Beitrittsperspektive aber ausgeklammert wird.¹⁴⁴ Ziel der EU ist es einen Raum des Wohlstands und der guten

139 Vöneky 2006, Rn. 36 f.

140 Vöneky 2006, Rn.1 u. 69 ff; Schmalenbach 2007 (Artikel 310 EGV), Rn. 35 ff.; Schön 1994, S. 12 f.

141 Zum Charakter des EWR-Abkommens als Binnenmarktassoziiierung siehe Bruha 2002, S. 109, 111 ff.

142 Vöneky 2006, Rn. 2.

143 Europäische Kommission, Mitteilung «Grösseres Europa – Nachbarschaft: Ein neuer Rahmen für die Beziehungen der EU zu ihren östlichen und südlichen Nachbarn» vom 11. 3. 2003, KOM (2003), 104 endg.

144 Auf Seite 3 des Strategiepapiers stellt die Kommission klar, dass es sich bei der ENP um ein Instrument handelt, «das sich von den europäischen Ländern nach Artikel 49 EUV zur Verfügung stehenden Möglichkeiten unterscheidet». Siehe Europäische Kommission, Strategiepapier zur Europäischen Nachbarschaftspolitik vom 12. 5. 2004, KOM (2004) 373 endg., S. 2 f.; Hummer 2005, S. 233, 238.

Nachbarschaft zu schaffen, der auf den Werten der Union aufbaut und sich durch enge, friedliche Beziehungen auf der Grundlage der Zusammenarbeit auszeichnet. Artikel 8 EUV, der den Wortlaut des Artikels I-57 des nicht in Kraft getretenen Verfassungsvertrags übernommen hat,¹⁴⁵ verankert die Europäische Nachbarschaftspolitik erstmals vertraglich im Primärrecht. Demzufolge kann die EU mit den betreffenden Ländern «spezielle Übereinkünfte» schliessen, für deren Durchführung regelmässige Konsultationen stattfinden und gemeinsame Vorgehensweisen möglich sind. Weiter konkretisiert werden diese Übereinkünfte in Artikel 8 EUV nicht.¹⁴⁶

In der Praxis baut die Nachbarschaftspolitik auf den bereits bestehenden Partnerschafts- und Kooperationsabkommen bzw. Assoziierungen zwischen den Nachbarländern und der EU auf und soll schrittweise deren wirtschaftliche und politische Integration vertiefen. Dies kann nach dem früheren Kommissionspräsidenten *Romano Prodi* bis zu einer vollständigen «Teilhabe an der Union mit Ausnahme ihrer Institutionen» gehen.¹⁴⁷ Angesichts der verschiedenen Ausgangslagen der Nachbarländer ist für deren Integration ein differenzierter Rahmen vorgesehen, sodass sich die jeweilige Übereinkunft der wirtschaftlichen, geografischen und politischen Lage des einzelnen Nachbarlandes anpassen kann.¹⁴⁸ Dafür wird für jeden Partner ein Aktionsplan mit eigens festgelegten Prioritäten ausgehandelt, wobei die Beteiligung an Programmen der EU sowie die Vergabe von Finanzhilfen von der Einhaltung dieser Prioritäten abhängig gemacht werden. Es findet somit auch eine Differenzierung nach Leistung statt, wodurch den Nachbarländern auch ohne

145 «(1) 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.

(2) 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.»

146 Lippert, Europäische Nachbarschaftspolitik, in: Weidenfeld / Wessels (Hrsg.), Europa von A bis Z, S. 163, 167 (2006).

147 Prodi, Das grössere Europa – eine Politik der Nachbarschaft als Schlüssel zur Stabilität, Rede vom 6. 12. 2002 vor der 6. Weltkonferenz des Studienverbandes der EG, Projekt Jean Monnet, S. 6, Rapid Press Release SPEECH/02/619.

148 KOM (2004), S. 8.

konkrete Beitrittsperspektive Anreize für weitere Reformen gegeben werden sollen.¹⁴⁹

Als Beweggründe für die Entwicklung der Europäischen Nachbarschaftspolitik sind einerseits die Vermeidung der politischen und wirtschaftlichen Ausgrenzung der neuen Nachbarländer¹⁵⁰ sowie das sicherheitspolitische Interesse der EU an Stabilität in den teils konfliktanfälligen Gebieten¹⁵¹ zu nennen. Andererseits ist diese neue Form der Anbindung von Drittstaaten an die EU eine Reaktion auf die oben angesprochene Erweiterungsmüdigkeit und soll den auf der Union lastenden Erweiterungsdruck lindern.¹⁵² Derzeit umfasst die Nachbarschaftspolitik jeweils drei Staaten an der neuen EU-Ostgrenze und im Südkaukasus sowie zehn Mittelmeeranrainerstaaten,¹⁵³ eine klare räumliche Eingrenzung gibt es keine.¹⁵⁴

Von besonderem Interesse für die vorliegende Arbeit ist in diesem Zusammenhang die Erklärung Nr. 3 der Mitgliedstaaten zu Artikel 8 EUV, wonach «die Union der besonderen Lage der Länder mit geringer territorialer Ausdehnung Rechnung trägt, die spezifische Nachbarschaftsbeziehungen zur Union unterhalten».¹⁵⁵

b) Die Anbindung von Drittstaaten an die EU in der Praxis

(1) Die Staaten des Mittelmeerraums

Die Mittelmeeranrainer in Nordafrika und im Nahen Osten sind mit der EU auf bilateraler Ebene durch sogenannte Europa-Mittelmeerabkom-

149 KOM (2003), S. 9.

150 Lang, *European Neighbourhood Policy: Where do we Stand – Where are we Heading?*, in: Varwick / Lang (Hrsg.), *European Neighbourhood Policy – Challenges for the EU-Policy Towards the New Neighbours*, S. 15 (2007).

151 Lang 2007, S. 15, 16; siehe auch Europäischer Rat, *Europäische Sicherheitsstrategie vom 12. 3. 2003*, S. 7–8; sowie oben I. 1. b) S. 59 f.

152 Lang 2007, S. 15, 16; Hummer 2005, S. 233.

153 Osteuropa: Belarus, Moldawien, Ukraine; Kaukasus: Armenien, Aserbaidschan, Georgien; Mittelmeerraum: Ägypten, Algerien, Israel, Jordanien, Libanon, Libyen, Marokko, Palästinensische Autonomiebehörde, Syrien, Tunesien.

154 Kempe, *Nachbarschaftspolitik: Russland, Ukraine, Moldau und Belarus*, in: Weidenfeld / Wessels (Hrsg.), *Jahrbuch der Europäischen Integration 2003/2004*, S. 259, 262 (2004).

155 Im Detail dazu unten 4. Kapitel, A. II. 2. a), S. 167 ff.

men verbunden. Im Falle der Maghreb- (Tunesien, Algerien, Marokko)¹⁵⁶ und Mashrek-Staaten (Ägypten, Jordanien, Libanon, Syrien)¹⁵⁷ handelt es sich um Entwicklungsassoziiierungen gemäss Artikel 217 AEUV (ex-Artikel 310 EGV), die zusätzlich die schrittweise Einrichtung einer Freihandelszone vorsehen.¹⁵⁸ Mit Israel wurde auch ein Assoziationsabkommen, nicht aber überwiegend entwicklungspolitischer Natur, geschlossen.¹⁵⁹ Die Palästinensische Autonomiebehörde wiederum ist durch ein Interimsabkommen gestützt auf Artikel 207 und 211 AEUV (ex-Artikel 133 und 181 EGV) mit der Europäischen Union verbunden.¹⁶⁰

1995 wurde ausserdem zwischen den damaligen EU-15, Malta, Zypern, der Türkei und den neun oben genannten südlichen Mittelmeeranrainern die Euromediterrane Partnerschaft (EMP) gegründet, um den europäischen Beziehungen zu den südlichen Mittelmeerstaaten einen regionalen, multilateralen Rahmen zu geben. Die auch Barcelona-Prozess genannte Erklärung sah für die Zusammenarbeit die drei Aktionsfelder Politik / Sicherheit, Wirtschaft (mit dem Hauptziel einer Freihandels-

156 Europa-Mittelmeer-Abkommen zur Gründung einer Assoziation zwischen der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten und der Tunesischen Republik Tunesien, 17. 7. 1995, ABl. 1998 L 97/2; Europa-Mittelmeer-Assoziationsabkommen zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedstaaten und dem Königreich Marokko, 26. 2. 1996, ABl. 2000 L 70/2; Europa-Mittelmeer-Assoziationsabkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten und der Demokratischen Volksrepublik Algerien 22. 4. 2002, ABl. 2005 L 265/2.

157 Europa-Mittelmeer-Assoziationsabkommen zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedstaaten und der Arabischen Republik Ägypten, 25. 6. 2001, ABl. 2004 L 304/39; Europa-Mittelmeer-Assoziationsabkommen zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedstaaten und dem Haschemitischen Königreich Jordanien, 24. 11. 1997, ABl. 2002 L 129/3; Europa-Mittelmeer-Assoziations-Abkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten und der Libanesischen Republik, 17. 6. 2002, ABl. 2006 L 143/2; Kooperationsabkommen zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Arabischen Republik Syrien, 18. 1. 1977, ABl. 1978 L 269/1.

158 Vöneyk 2006, Rn. 106; Artikel 6 in den jeweiligen Abkommen.

159 Europa-Mittelmeer-Assoziationsabkommen zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedstaaten und dem Staat Israel, 20. 11. 1995, ABl. 2000 L 147/3; Vöneyk 2006, Rn. 101.

160 Europa-Mittelmeer-Interimsassoziationsabkommen über Handel und Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Palästinensischen Befreiungsorganisation (PLO), 24. 2. 1997, ABl. 1997 L 187/3.

zone bis 2010) und Kultur vor,¹⁶¹ die 2005 um den Schlüsselbereich Migration erweitert wurden.¹⁶² Die Ergebnisse der euromediterranen Kooperation stellten sich jedoch als mässig heraus. Am 13. 7. 2008 wurde schliesslich in Paris der Barcelona-Prozess: Union für das Mittelmeer ins Leben gerufen, an dem nun auch Mauretanien und (als Beobachter) Libyen sowie Monaco und die westlichen Balkanländer Albanien, Bosnien-Herzegowina, Kroatien und Montenegro teilnehmen.¹⁶³ Unter anderem sind die Einrichtung eines Gemeinsamen Sekretariats in einem Mittelmeeraanrainerstaat und eine zweijährige Co-Präsidentschaft von jeweils einem EU-Mittelmeeraanrainer und einem südlichen Partner vorgesehen.¹⁶⁴

Ergänzend zu den bestehenden Beziehungen wurden im Rahmen der Europäischen Nachbarschaftspolitik im Mittelmeerraum bereits Aktionspläne mit Jordanien, dem Libanon, Marokko, Tunesien, Israel und der Palästinensischen Autonomiebehörde ausgehandelt, die einen weiteren Beitrag für die politische Stabilität und wirtschaftliche Annäherung dieser Länder darstellen.¹⁶⁵

(2) Die Nachbarstaaten der EU im Osten und im südlichen Kaukasus Mit ihren östlichen Nachbarn Russland, Ukraine, Belarus und Moldawien sowie den südkaukasischen Staaten Armenien, Aserbaidschan und

161 Abschlusserklärung der Konferenz Europa-Mittelmeer in Barcelona und dazugehöriges Arbeitsprogramm, 27./28. 11. 1995.

162 Erklärung, angenommen auf dem Gipfeltreffen zum 10. Jahrestag der Partnerschaft Europa-Mittelmeer, 27./28. 11. 2005; Agreed Ministerial Conclusions des Euro-Mediterranean Ministerial Meeting on Migration an der Algarve, 18./19. 11. 2007 <http://www.eu2007.pt/NR/rdonlyres/8D86D66E-B37A-457E-9E4A-2D7AFF2643D9/0/20071119AGREEDCONCLUSIONSEuromed.pdf>.

163 Siehe Joint Declaration of the Paris Summit for the Mediterranean, 13. 7. 2008, http://www.ue2008.fr/webdav/site/PFUE/shared/import/0713_declaration_de_paris/Joint_declaration_of_the_Paris_summit_for_the_Mediterranean-EN.pdf.

164 Paris Summit for the Mediterranean 2008, Punkt 19 ff.; in weiterer Folge die Final Statements, Marseille Meeting of the Euro-Mediterranean Foreign Ministers, 3.–4. 11. 2008, http://ue2008.fr/webdav/site/PFUE/shared/import/1103_ministerielle_Euromed/Final_Statement_Mediterranean_Union_EN.pdf

165 Siehe Homepage der Europäischen Kommission zur Europäischen Nachbarschaftspolitik, http://ec.europa.eu/world/enp/partners/index_en.htm (letzte Einsicht 20. 4. 2009); Annex, Table 3, in: Warwick/Lang (Hrsg.), *European Neighbourhood Policy – Challenges for the EU-Policy Towards the New Neighbourhood*, S. 219 (2007).

Georgien hat die Europäische Gemeinschaft Mitte der 1990er Jahre sogenannte Partnerschafts- und Kooperationsabkommen (PKA) geschlossen.¹⁶⁶ Ziele der PKA sind die Förderung des politischen Dialogs, wofür eigene Kooperationsräte eingerichtet werden, und die Zusammenarbeit in den Bereichen Wirtschaft, Soziales, Finanzen, zivile Wissenschaft und Technik und Kultur sowie die Liberalisierung des Handels.¹⁶⁷ Dabei bildeten die betreffenden Einzelbestimmungen in Verbindung mit Artikel 308 EGV (ex-Artikel 235 EWGV) die Vertragsgrundlage der PKA.¹⁶⁸ Seit Inkrafttreten des Nizza-Vertrags würden sich solche Abkommen, deren Schwerpunkt nicht die Entwicklungspolitik ist, wohl auf Artikel 181a EGV bzw. nunmehr Artikel 212 AEUV stützen.¹⁶⁹

Mit Ausnahme von Russland nehmen alle diese Länder an der Europäischen Nachbarschaftspolitik teil, wobei jedoch mit Belarus aufgrund politischer Schwierigkeiten bislang weder ein Aktionsplan ausgehandelt werden konnte, noch das PKA in Kraft getreten ist.¹⁷⁰ Die Ukraine wiederum liess von Anfang an wiederholt verlauten, dass sie sich auf Dauer eine Beitrittsperspektive wünscht.¹⁷¹ Die derzeitigen Neuverhandlungen des Abkommens mit der Ukraine, welches wie die anderen PKA nur für eine Dauer von 10 Jahren geschlossen wurde, soll eine qualitative Steigerung der Beziehungen zwischen der EU und der Ukraine bringen. Beim 12. EU-Ukraine Gipfeltreffen am 9. 9. 2008

166 PKA zwischen der EG und ihren Mitgliedstaaten und Russland, 24. 6. 1994, ABl. 1997 L 327/3; PKA zwischen der EG und ihren Mitgliedstaaten und der Ukraine, 14. 6. 1994, ABl. 1998 L 49/3; PKA zwischen der EG und ihren Mitgliedstaaten und Belarus, 6. 3. 1995 – aufgrund politischer Schwierigkeiten nie in Kraft getreten; PKA zwischen der EG und ihren Mitgliedstaaten und Moldawien, 28. 11. 1994, ABl. 1998 L 181/3; PKA zwischen der EG und ihren Mitgliedstaaten und Armenien, 22. 4. 1996 ABl. 1999 L 239/3; PKA zwischen der EG und ihren Mitgliedstaaten und Aserbaidschan, 22. 4. 1996 ABl. 1999 L 246/3; PKA zwischen der EG und ihren Mitgliedstaaten und Georgien, 22. 4. 1996, ABl. 1999 L 205/3.

167 Siehe jeweils Artikel 1 der PKA.

168 Hillion, *Partnership and Cooperation Agreements between the European Union and the New Independent States of the Ex-Soviet Union*, *European Foreign Affairs Review* 1998, S. 399, 405.

169 Schmalenbach, Artikel 177 EGV, in: Calies / Ruffert (Hrsg.), *Das Verfassungsrecht der Europäischen Union*, Rn. 2 (2007).

170 Siehe dazu Timmermann, *Die EU und die «Neuen Nachbarn» Ukraine und Belarus*, SWP-Studie 10/2003, S. 16 f.

171 Siehe etwa 1. Treffen des EU-Ukraine Kooperationsrates vom 9. 6. 1998, Press release 9594/98 (Presse 217).

erklärte die EU erstmals die Ukraine als einen europäischen Staat und liess verlauten, dass sich die künftigen Beziehungen zur Ukraine in Form eines Assoziierungsabkommens einschliesslich einer Freihandelszone gestalten sollen.¹⁷² Am 7. 5. 2009 wurde die sogenannte «Östliche Partnerschaft», an der auch Belarus, nicht aber Russland, teilnimmt, gegründet und der Zusammenarbeit zwischen der EU und ihren östlichen und südkaukasischen Nachbarn ebenfalls ein multilateraler Rahmen gegeben.¹⁷³

Zwischen Russland und der EU wurden 2003 beim Gipfeltreffen in St. Petersburg, nachdem sich Russland selbst von der Europäischen Nachbarschaftspolitik distanzierte, vier sogenannte «common spaces» geschaffen. Diese gemeinsamen Räume in den Bereichen Freiheit, Sicherheit und Recht, Wirtschaft, äussere Sicherheit sowie Forschung und Bildung sollen sich im Rahmen des bestehenden PKA entwickeln und sind explizit vom Prinzip der Gleichwertigkeit beider Partner geleitet.¹⁷⁴ Die Verhandlungen für die Erneuerung des PKA zwischen der EU und Russland begannen Ende 2007 und gestalten sich bislang schwieriger als erwartet.¹⁷⁵

(3) Die Türkei

Die Türkei wird im Gegensatz zu den unter die ENP fallenden Anrainerstaaten des südlichen Mittelmeers als europäischer Staat im Sinne des Artikels 49 EUV angesehen. Bereits 1963 wurde ein auf einen Beitritt ausgerichtetes Assoziierungsabkommen zwischen der damaligen EWG und der Türkei abgeschlossen,¹⁷⁶ auf dessen Grundlage die Türkei seit 1995 eine Zollunion mit der EU bildet.¹⁷⁷ Den Status eines Beitrittskandidaten

172 Gemeinsame Erklärung zum EU-Ukraine Gipfel vom 9. 9. 2008, 12812/08 (Presse 247).

173 Council of the EU, Joint Declaration on the Prague Eastern Partnership Summit, 7 May 2009, 8435/09 (Presse 78).

174 Blockmans, EU-Russia Relations and the ENPI, *European Foreign Affairs Review* 2008, S. 167, 168 f.; 11. EU-Russland Gipfeltreffen in St. Petersburg, Joint Statement, 31. 5. 2003, Press release 9937/03 (Presse 154), Punkt 2.

175 Vedder / Lorenzmeier 2008, Rn. 263; Blockmans 2008, S. 167, 172.

176 Abkommen zur Gründung einer Assoziation zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Türkei, 12. 9. 1963, ABl. 1964 217/3687; Vöneky 2006, Rn 77.

177 Assoziationsrat EG – Türkei, Beschluss Nr. 1/95 über die Durchführung der Endphase der Zollunion, 22. 12. 1995, ABl. 1996 L 35/1.

erlangte die Türkei jedoch erst im Jahr 1999.¹⁷⁸ Ende 2005 wurden schliesslich die Beitrittsverhandlungen eröffnet,¹⁷⁹ deren Ausgang nach wie vor ungewiss ist und angesichts der politischen Tragweite oft als wegweisend für die Zukunft der EU-Erweiterungspolitik gewertet wird.¹⁸⁰

(4) Die Staaten des westlichen Balkan

Die westlichen Balkanländer Kroatien, Mazedonien, Albanien, Montenegro, Bosnien-Herzegowina und Serbien, denen 2000 eine europäische Perspektive gegeben und somit der potenzielle Kandidatenstatus verliehen wurde, sollen im Rahmen sogenannter Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen (SAA) und begleitender Finanzhilfen der EU angenähert werden.¹⁸¹ Zentrales Ziel der auf Artikel 217 AEUV (ex-Artikel 310 EGV) gestützten SAA ist die Stabilisierung der von den Konflikten der 1990er Jahre gezeichneten Balkanländer, unter anderem durch intensivere regionale Zusammenarbeit. Angesichts der in den Präambeln ausdrücklich enthaltenen Beitrittsoption sowie ihrer generellen Ähnlichkeit zu den Europa-Abkommen mit den mittel- und osteuropäischen Länder (MOEL) sind die SAA als den Beitritt vorbereitende Assoziierungen zu werten.¹⁸²

Bereits in Kraft getreten sind die Abkommen der EG mit Kroatien und Mazedonien,¹⁸³ die seit 2005 EU-Beitrittskandidaten sind,¹⁸⁴ sowie

178 Europäischer Rat von Helsinki, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 10./11. 12. 1999, Punkt 19.

179 Europäischer Rat von Brüssel, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 16./17. 12. 2004, Punkt 22.

180 Ebda, Punkt 23/4; Vöneky 2006, Rn. 83; Lippert, Die Erweiterungspolitik der EU, in: Weidenfeld/Wessels, Jahrbuch der europäischen Integration 2007, S. 423, 434 (2007).

181 Europäischer Rat von Feira, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 19./20. 6. 2000, Punkt 68; Zagreber Gipfeltreffen Europäische Union – Balkanstaaten, Bulletin EU 11–1000, 1.6.57; bzgl. einer europäischen Perspektive für das Kosovo siehe Europäische Kommission, Mitteilung an den Rat – Eine Europäische Zukunft für das Kosovo, KOM (2005) 156 endg.

182 Vöneky 2006, Rn. 87 u. 91; Schmalenbach 2007 (Artikel 310 EGV), Rn. 39; Phinmore, Stabilisation and Association Agreements, *European Foreign Affairs Review* 2003, S. 77, 78 u. 80; a.A. Weber, Artikel 310 EGV, in: von der Groeben/Schwarze (Hrsg.), Kommentar zum EU-/EG-Vertrag, Rn. 76 (2003).

183 Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedstaaten und der Republik Kroatien, 29. 10. 2001, ABl. 2005 L 26/3; Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedstaaten und der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien, 9. 4. 2001, ABl. 2004 L 84/13.

184 KOM (2005) 561 endg., S. 6; Beitrittspartnerschaft mit Kroatien, ABl. 2006 L 55/30.

mit Albanien.¹⁸⁵ Mit den restlichen Staaten des westlichen Balkans wurden ebenfalls SAA geschlossen, die derzeit das Ratifizierungsverfahren durchlaufen.¹⁸⁶ Bis zu deren Inkrafttreten gelten für Montenegro, Bosnien-Herzegowina und mittlerweile auch Serbien Handelsinterimsabkommen.¹⁸⁷ Bezüglich des Kosovo beschloss der Rat der EU nach der Unabhängigkeitserklärung im Februar 2008, dass die EU-Mitgliedstaaten selbst über ihre Beziehungen zum Kosovo entscheiden.¹⁸⁸ Das Kosovo profitiert jedoch im Rahmen des EU-Finanzprogramms «Instrument für Heranführungshilfe (IPA)» von jenen zwei Komponenten, die für potenzielle Beitrittskandidaten vorgesehen sind¹⁸⁹ und verfügt ebenfalls über eine europäische Perspektive.¹⁹⁰

(5) Die EFTA-Staaten

Die EFTA-Staaten Norwegen, Island und Liechtenstein bilden zusammen mit den Mitgliedstaaten der EU den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR).¹⁹¹ Die Schweiz als viertes EFTA-Mitglied nimmt aufgrund einer negativen Volksabstimmung nicht am EWR teil und ist durch bilaterale Beziehungen mit der EG verbunden. Allen EFTA-Ländern gemein ist, dass sie, im Gegensatz zu den (potenziellen) Beitrittskandidaten des

185 Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedstaaten und der Republik Albanien, 12. 6. 2006, ABl. 2009 L 107/166.

186 Unverbindliche Vertragstexte der SAA's sind zu finden in den Ratsdokumenten 11566/07 (Montenegro vom 29. 10. 2007), 9381/08 (Serbien vom 29. 4. 2008) und 8226/08 (Bosnien-Herzegowina vom 16. 6. 2008); am 15. 12. 2008 reichte Montenegro einen Antrag auf Mitgliedschaft bei der Kommission ein.

187 Interimsabkommen über Handel und Handelsfragen zwischen der EG und Montenegro, 15. 10. 2007, ABl. 2007 L 345; Interimsabkommen über Handel und Handelsfragen zwischen der EG und Bosnien-Herzegowina, 16. 6. 2008, ABl. 2008 L 169/13; aufgrund eines Vetos der Niederlande in Zusammenhang mit der Verfolgung von serbischen Kriegsverbrechern (ICTY) erst seit 1. 2. 2010 in Kraft, Interimsabkommen über Handel und Handelsfragen zwischen der EG und Serbien, 29. 4. 2008, ABl. 2010 L 28/2.

188 Rat der EU, Formation Aussenbeziehungen 2851. Treffen, 18. 2. 2008, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/98807KOSOVO.pdf>.

189 Siehe Verordnung Nr. 1085/2006 des Rates vom 17. 7. 2006 zur Schaffung eines Instruments für Heranführungshilfe, ABl. 2006 L 210/82.

190 Siehe auch Kommission, Mitteilung an das EP und den Rat: Kosovo – Verwirklichung der europäischen Perspektive vom 14. 10. 2009, KOM (2009) 534.

191 EWR-Abkommen vom 2. 5. 1992.

Westbalkans und der Türkei, sowohl in politischer als auch wirtschaftlicher Hinsicht beitriffähig sind.

So war das Ziel des auf Artikel 217 AEUV (ex-Artikel 310 EGV) gestützten Abkommens über den EWR auch nicht die Vorbereitung eines EU-Beitritts, sondern vielmehr die Entwicklung eines auf gemeinsamen Regeln und gleichen Wettbewerbsbedingungen beruhenden, dynamischen und homogenen Wirtschaftsraums,¹⁹² der als Alternative zu einer EU-Mitgliedschaft konzipiert wurde.¹⁹³ Angesichts der, bis auf wenige Ausnahmen, vollständigen Übernahme des EG-Binnenmarktrechts durch die Vertragspartner ist das EWR-Abkommen keine blosse Freihandelsassoziiierung, sondern laut *Bruha* einer eigenen Kategorie der Binnenmarktassoziiierung zuzuordnen.¹⁹⁴

Die Schweiz regelt ihre Beziehungen zur EU in Form von zwei Vertragspaketen, die jeweils sieben sektorale Abkommen umfassen.¹⁹⁵ Die ersten sieben Übereinkommen in den Bereichen Personenfreizügigkeit, Forschung, öffentliches Beschaffungswesen, technische Handelshemmnisse, landwirtschaftliche Produkte, Luft- und Landverkehr wurden gemeinschaftsintern, bis auf die wissenschaftliche und technische Zusammenarbeit im Rahmen des Euratom-Vertrags, auf Grundlage von Artikel 217 AEUV (ex-Artikel 310 EGV) genehmigt.¹⁹⁶ Die durch eine Guillotine-Klausel miteinander verbundenen Abkommen traten im Juni

192 Erwägung Nr. 4, Präambel des EWR-Abkommens.

193 Bruha 2002, S. 109, 119; zu den Orientierungen der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, in Bulletin der Europäischen Gemeinschaften, Sonderbeilage 6/1989, S. 5 ff., 20.

194 Diese Unterscheidung hat demnach rechtliche Folgen bei der Interpretation der Assoziierungsverträge durch den EuGH, als dass nur blosse Freihandelsassoziiierungen abweichend vom Gemeinschaftsrecht auszulegen sind (entsprechend den Entscheidungen in den Rs. Polydor, Kupferberg), während Abkommen mit dem Ziel der Errichtung binnenmarktähnlicher Verhältnisse, wie im Falle des EWR, binnenmarktanalogue interpretiert werden müssen; siehe Bruha 2002 S. 109, 111 ff.; so auch Hummer, Sonderbeziehung EG-EFTA, in: Dausen (Hrsg.), Handbuch des EG-Wirtschaftsrechts, Rn. 100 (2004); als Beispiel einer besonders intensiven Freihandelsassoziiierung wird der EWR gesehen von Vöneky 2006, Rn. 72.

195 Vöneky 2006, Rn. 73; Schwok/Bloetzer, Die Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU, APuZ 2005, S. 33 f.

196 Rat der EU, Beschluss vom 4. 4. 2002, ABl. 2002 L 114/1; Schmalenbach 2007 (Artikel 310 EGV), Rn. 12, 41; Vöneky 2006, Rn. 73; Bourgeois, Artikel 133 EGV, in: von der Groeben/Schwarze (Hrsg.), Kommentar zum EU/EG-Vertrag, Rn. 153 (2003).

2002 gemeinsam in Kraft.¹⁹⁷ Die sogenannten «Bilateralen II», die unter anderem die Teilnahme der Schweiz am Schengen-System und ein Übereinkommen über die Besteuerung von Zinserträgen umfassen, wurden am 26. 10. 2004 unterzeichnet.¹⁹⁸ Die neuen Abkommen sind, mit Ausnahme des Übereinkommens betreffend die Betrugsbekämpfung,¹⁹⁹ bereits in Kraft getreten.²⁰⁰

Zudem traten Norwegen und Island bereits im Jahr 2000 dem Schengen-Raum der EU bei, das Fürstentum Liechtenstein hat im Februar 2008 ein Protokoll über die Teilnahme am diesbezüglichen Abkommen zwischen der EU und der Schweiz unterschrieben.²⁰¹

197 Alle Abkommen sind zu finden in ABL 2002 L 114; Botschaft zur Genehmigung der sektoriellen Abkommen zwischen der Schweiz und der EG vom 23. 6. 1999, Schweizer Bundesblatt Nr. 34, 31. 8. 1999, S. 6128, 6156.

198 Siehe dazu Schwok / Bloetzer 2005, S. 33 ff.; Botschaft zur Genehmigung der bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union, einschliesslich der Erlasse zur Umsetzung der Abkommen («Bilaterale II»), Schweizer Bundesblatt Nr. 44, 9. 11. 2004, S. 5965 f. <http://www.admin.ch/ch/d/ff/2004/5965.pdf>.

199 Dieses kann jedoch seit 9. 4. 2009 von jenen Staaten, die eine entsprechende Erklärung nach Artikel 44 (3) gemacht haben, bereits vorläufig angewandt werden, siehe Abkommen über die Zusammenarbeit zwischen der EG und ihren Mitgliedstaaten und der Schweizerischen Eidgenossenschaft zur Bekämpfung von Betrug und sonstigen rechtswidrigen Handlungen, die ihre finanziellen Interessen beeinträchtigen, ABL 2009 L 46/8.

200 Abkommen zwischen der EU, EG und der Schweiz über die Assoziierung dieses Staates bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstandes, ABL 2008 L 53/52; Abkommen zwischen der EG und der Schweiz über Regelungen, die den in der Richtlinie 2003/48/EG des Rates im Bereich der Besteuerung von Zinserträgen festgelegten Regelungen gleichwertig sind, ABL 2004 L 385/30; Abkommen zwischen der EG und der Schweiz über die Zusammenarbeit im Bereich der Statistik, über die Festlegung der Voraussetzungen und Bedingungen der schweizerischen Teilnahme am MEDIA Programm, über die Beteiligung der Schweiz an der Europäischen Umweltagentur und dem Europäischen Umweltinformations- und Umweltbeobachtungsnetz, ABL 2006 L 90/2, 23, 37; Abkommen zwischen der EG und der Schweiz zur Änderung des Abkommens zwischen der EWG und der Schweiz vom 22. 7. 1972 in Bezug auf die Bestimmungen über landwirtschaftliche Verarbeitungserzeugnisse, ABL 2005 L 23/19.

201 Übereinkommen zwischen dem Rat der Europäischen Union sowie der Republik Island und dem Königreich Norwegen über die Assoziierung der beiden letztgenannten Staaten bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands vom 18. 5. 1999, ABL 1999 L 176/36; Protokoll über den Beitritt des Fürstentums Liechtenstein zum Abkommen zwischen der EU, EG und der Schweiz über die Assoziierung der Schweiz bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands und die vorläufige Anwendung einiger Bestimmungen dieses Protokolls vom 28. 2. 2008, ABL L 110/16.

Im Juli 2009 hat Island dem Rat der EU einen Antrag auf EU-Mitgliedschaft vorgelegt. In der Stellungnahme der Kommission zum Beitrittsgesuch Islands vom 24. Februar 2010 wird die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen empfohlen. Die Kommission betonte insbesondere die bereits starke Einbindung des Inselstaates in die Politiken der EU durch seine EWR-Mitgliedschaft, verwies aber auch auf nötige Reformen in Bereichen wie Fischerei, Landwirtschaft und Finanzdienstleistungen.²⁰² Im Weiteren ist nach isländischem Recht eine zwingende Volksabstimmung über einen EU-Beitritt vorgesehen. Eine Aufnahme Islands in die EU wird auf jeden Fall auch weitreichende Konsequenzen für den EWR haben, der auf EFTA-Seite nur noch aus Norwegen und Liechtenstein bestehen würde.²⁰³

(6) Die europäischen Kleinstaaten

Die europäischen Kleinstaaten – Monaco, San Marino, Andorra und Liechtenstein – geniessen eine aussergewöhnliche Stellung im Rahmen der EU-Aussenbeziehungen und sind zudem auch untereinander auf verschiedene Weise mit der EU verbunden.²⁰⁴ Während es Liechtenstein gelang, eigenständiges Mitglied im EWR zu werden, Andorra und San Marino Kooperationsabkommen mit der EU geschlossen haben,²⁰⁵ wird in Monaco in vielen Bereichen das Gemeinschaftsrecht durch die enge Bindung an den Nachbarn Frankreich angewandt.²⁰⁶ Im Detail wird die derzeitige Stellung der Kleinstaaten im europäischen Integrationsprozess im 3. Kapitel besprochen.

202 Siehe Europäische Kommission, Mitteilung an das EP und den Rat – Stellungnahme der Kommission zum Antrag Islands auf Beitritt zur Europäischen Union vom 24. 2. 2010, KOM(2010) 62. ähnlich bereits in der Erweiterungsstrategie 2009–1010 KOM (2009) 533, Punkt 4.2.

203 Siehe allgemein zum EWR unten 3. Kapitel, B. III. 1. S. 133 ff., konkret zu möglichen Auswirkungen des isländischen Beitrittsantrags IV. 2. c), S. 145.

204 Siehe Dózsa, EU Relations with European Micro-States. Happily Ever After? ELJ 2008, S. 93 ff.

205 Kooperationsabkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und dem Fürstentum Andorra vom 15. 11. 2004, ABl. 2005 L 135/16; Abkommen über eine Zusammenarbeit und eine Zollunion zwischen der EWG und der Republik San Marino vom 16. 12. 1991, ABl. 2002 L 84/43.

206 Vedder/Lorenzmeier 2008, Rn. 256; Monaco ist Zolleinschlussgebiet gemäss Artikel 3 (2) Zollkodex der EG, ABl. 1992 L 302/1.

III. Herausforderungen für die künftige EU-Politik gegenüber Nichtmitgliedern sowie Auswirkungen auf die Integrationspolitik von Drittstaaten

Mit fortschreitender Vertiefung auch in politischen und sozialen Bereichen und beinahe einer Verdoppelung der Mitgliederzahl in den letzten Jahren ist die EU an einem Punkt angelangt, an dem die Spannung durch die parallelen Vertiefungs- und Erweiterungsschritte nicht mehr verkennbar ist. Neben den damit einhergehenden Herausforderungen für die künftige EU-Politik gegenüber Nichtmitgliedern bleibt die stetige Weiterentwicklung der EU, gerade in Anbetracht der neuen Qualitäten des Integrationsprozesses, die weit über das Wirtschaftliche hinaus gehen, auch nicht ohne Auswirkungen auf die Integrationspolitik der Drittstaaten. Je weiter die Zusammenarbeit im Rahmen der EU in materieller und geographischer Hinsicht reicht, desto weitreichender sind die Konsequenzen einer Stellung ausserhalb des Integrationsraums.

Die bisherige Reaktion der EU ist klar eine der Konsolidierung und Zurückhaltung gegenüber neuen Erweiterungen, wobei verstärkt auf eine Partizipation der Nichtmitglieder von aussen gesetzt wird. So sollen Beitrittskandidaten noch auf Assoziierungsebene möglichst dem EU-Recht angenähert werden, für die Nachbarländer ohne Beitrittsperspektive wurde hingegen die ENP als Alternativlösung zu einer EU-Mitgliedschaft entworfen und die Beziehungen zu den wirtschaftlich bereits gut integrierten europäischen Drittstaaten werden zunehmend auf neue Politikbereiche ausgeweitet. Die obige Darstellung zeigt, dass die Aussenbeziehungen der EU in der Praxis sehr vielfältig – je nach Materie bi- oder multilateral – ausgestaltet sind und durch die verschiedenen Instrumente den jeweiligen Umständen der Vertragspartner angepasst werden können.

Sämtlichen Drittstaatsbeziehungen der EU gemein ist das gewünschte Verhältnis zwischen der Konvergenz mit und dem dafür erhaltenen Zugang zum EU-Recht durch den jeweiligen Vertragspartner.²⁰⁷ Demnach werden umso mehr Bereiche des EU-Rechts, angefan-

207 Bechev / Nicolaidis, *Integration without Accession: the EU's Special Relationship with the Countries in its Neighbourhood*, Report to the European Parliament, S. 17 ff. (October 2007).

gen bei Finanzhilfen über Freihandel bis hin zum Beitritt, für einen Drittstaat zugänglich, je stärker die Übereinstimmung mit politischen und ökonomischen Standards der EU seitens des Drittstaates bzw. dessen Annäherung an den *acquis communautaire* ist. In dieser Hinsicht stellen sich jedoch Herausforderungen für die künftige EU-Politik, insbesondere gegenüber zwei Gruppen von Drittstaaten: So müssen für nichteuropäische Staaten, die langfristig keine Perspektive auf einen Beitritt haben, neue Anreize für die Durchführung von Reformen bzw. die Annäherung an den *acquis communautaire* gefunden werden.²⁰⁸ Bei der zweiten Staatengruppe handelt es sich um jene europäischen Nichtmitglieder, deren Situation sich von jener der (potenziellen) Beitrittskandidaten aus dem Balkan insofern unterscheidet, als dass sie grundsätzlich bereits als politisch und wirtschaftlich beitriffähig einzustufen sind. So weisen etwa die auf Assoziierungsebene mit der EU verbundenen EFTA-Länder in zahlreichen Politikbereichen bereits eine hohe Konvergenz mit dem EU-Recht auf, der Wille zu einem EU-Beitritt fehlte aber bislang. Neben den nur sehr beschränkten Mitbestimmungsmöglichkeiten von Nichtmitgliedern in den EU-Institutionen lassen allerdings auch durch die dynamische Entwicklung der EU neu entstehende Integrationsdefizite, wie etwa das Fehlen der Unionsbürgerschaft, deren Stellung als assoziierte Drittländer zunehmend unbefriedigender werden.²⁰⁹ Eine besondere Herausforderung für die Erweiterungspolitik der EU stellt sich dabei in Zusammenhang mit den europäischen Kleinststaaten, da angesichts der verbreiteten Skepsis gegenüber der Aufnahme solch kleiner Staaten das Auftreten einer vollkommen neuen Situation möglich ist, in der einem europäischen Staat, der grundsätzlich beitriffähig und -willig ist, die Mitgliedschaft verwehrt werden könnte.

208 «The EU's transformative power is inextricably linked to its offer of membership» siehe Lippert, *Beefing Up the ENP: Towards a Modernisation and Stability Partnership*, *International Spectator* 2006, S. 85, 86; Grabbe, *The EU's Transformative Power. Europeanization Through Conditionality in Central and Eastern Europe* (2006); Dannreuther, *Conclusion: towards a new neighbourhood strategy?* in: ders. (Hrsg.), *European Union Foreign and Security Policy*, S. 202, 209 ff. (2004); sehr kritisch gegenüber der ENP Bobitski, *Do Ut Des? The Need for True Reciprocity in the European Neighbourhood Policy*, *European Foreign Affairs Review* 2008, S. 449–472.

209 Siehe dazu die Äusserung des ehemaligen Kommissionspräsidenten Barroso, wonach im Rahmen der ENP alles bis auf die Institutionen möglich wäre, oben A. II. 2. a) (3), S. 83.

Näher mit den diesbezüglichen Herausforderungen in Bezug auf die EU-Mitgliedschaft europäischer Kleinstaaten, einschliesslich der Begründetheit solcher Befürchtungen, wird sich das vierte Kapitel dieser Arbeit auseinandersetzen. Im Ergebnis zeichnet sich auch bei diesen Fragen die Konkurrenz zwischen einer möglichst guten Einbindung aller europäischen Staaten (Erweiterungsziel) und dem Schutz der Funktionsfähigkeit der EU im Inneren (Vertiefungsziel) ab. Im nächsten Punkt soll deshalb näher auf die rechtliche Bedeutung dieser Unionsziele eingegangen und schliesslich gezeigt werden, dass Entscheidungen über die Form bzw. Reichweite der Partizipation von Drittstaaten ebenso wie Beitrittsentscheidungen nicht im unbeschränkten Ermessen der politischen Entscheidungsträger liegen, sondern der europäische Integrationsprozess rechtlich zielgebunden ist.

B. Die rechtliche Zielgebundenheit des europäischen Integrationsprozesses

Die beiden Zielsetzungen Vertiefung und Erweiterung, die sich die EU selbst aufgetragen hat, stehen in einem natürlichen Spannungsverhältnis zueinander:²¹⁰ Je höher die Mitgliederzahl der Union, desto schwieriger ist es für die EU, handlungsfähig zu bleiben und sich auf neue Vertiefungsprojekte zu einigen. Umgekehrt erschwert ein weit fortgeschrittener Integrationsstand den Beitritt neuer Mitglieder von aussen. Mit steigender Aktualität des Konflikts Vertiefung-Erweiterung durch die gescheiterte Vertragsreform nach der Osterweiterung und gleichzeitig neuen Beitrittsanfragen rückte das Verhältnis zwischen den beiden Vertragszielen in der Tat auch in den Blickpunkt der Wissenschaft. Insbesondere in der Politikwissenschaft werden diesbezügliche Fragen debattiert,²¹¹ wobei in diesem Zusammenhang teilweise gar von einem «Vertiefungs-Erweiterungs-Dilemma» der EU die Rede ist.²¹²

Juristisch gesehen sind beide Integrationsziele in den Gründungsverträgen rechtlich verankert, es wird aber keinem vorrangige Bedeutung gegeben, das «Dilemma» somit nicht gelöst. Im Folgenden wird vertreten, dass sowohl das Vertiefungsziel als auch der Erweiterungsauftrag als Prinzipien des EU-Verfassungsrechts zu qualifizieren sind. Durch die

210 Neuss, *Mission Impossible? The Task of Enlarging and Deepening the European Union*, in: Boehnke (Hrsg.), *Israel and Europe*, S. 155 ff. (2003); Bruha 2007, S. 201, 203; Oppermann, *Die Grenzen der Europäischen Union oder das Vierte Kopenhagener Kriterium*, in: Gaitanides / Kadelbach / Iglesias (Hrsg.), *Europa und seine Verfassung*, S. 72, 73 (2005).

211 Siehe die verschiedenen Argumente und Optionen systematisiert in 4 Denkschulen bei Lippert / Wessels, *Erweiterungskonzepte und Erweiterungsmöglichkeiten*, in: Jakobiet / Yenal (Hrsg.), *Gestamteuropa*, S. 439 ff. (1993).

212 Weiss, *Eastern Enlargement and European Constitutionalisation*, *Queen's Papers on Europeanisation* 1/2005, S. 9; Faber, *Die Weiterentwicklung der Europäischen Union: Vertiefung vs. Erweiterung?*, *Integration* 2007, S. 103; Kirchner, *Ein multi-optionaler Verfassungsvertrag*, *NZZ Online* vom 31. 3. 2007.

Einordnung als Prinzipien gewinnt die rechtliche Wirkung der Integrationsziele klarere Strukturen, denn als solche besteht bei deren Kollision in Analogie zum Prinzip der praktischen Konkordanz aus dem nationalen Verfassungsrecht eine objektiv-rechtliche Abwägungspflicht.²¹³ Demnach handelt es sich beim Spannungsverhältnis von Vertiefung und Erweiterung um ein Optimierungsproblem, das rechtlich eine bestmögliche Erfüllung beider Prinzipien gebietet.²¹⁴ Dadurch wird das politische Ermessen der Entscheidungsträger bei Beitrittsfragen insofern eingeschränkt, als dass diese an beide Integrationsziele gleichermaßen gebunden sind und macht somit Entscheidungen über die Erweiterung der EU von einer rein politischen auch zu einer rechtlichen Frage.²¹⁵

I. Vertiefung und Erweiterung als Verfassungsprinzipien der EU

1. Der Prinzipienbegriff im nationalen Verfassungsrecht

Im nationalen Verfassungsrecht werden unter Prinzipien «Verfassungsrechtssätze, die das Wesen und die Struktur einer Verfassung entscheidend prägen»,²¹⁶ verstanden. Die sogenannten «Struktur- oder Grundprinzipien» einer Verfassung geben die formalen Modalitäten für das Handeln eines Staates vor.²¹⁷ Ebenso sind inhaltliche Zielvorgaben – das

213 Bruha 2007, S. 201, 213; Bruha / Alsen, EWR, EU-Mitgliedschaft und neue Nachbarschaftspolitik der Europäischen Union, in: Bruha / Pállinger / Quaderer (Hrsg.), Liechtenstein – 10 Jahre im EWR: Bilanz, Herausforderungen, Perspektiven, S. 161, 174 (2005); Calliess, Politische Ziele und Prinzipien im Verfassungsrecht der Europäischen Union, Göttinger Online-Beiträge zum Europarecht Nr. 7, 26. 4. 2004, S. 1, 28; Zeh, Recht auf Beitritt? Ansprüche der Kandidatenstaaten gegen die Europäische Union, in: Calliess / Isaak (Hrsg.), Der Konventsentwurf für eine EU-Verfassung im Kontext der Erweiterung, S. 81, 82–83 (2004).

214 Bruha / Alsen 2005, S. 161, 174; Sommermann, Staatsziele und Staatszielbestimmungen, S. 411 (1997).

215 Bruha / Alsen 2005, S. 161, 171 f.

216 Verfassungsgrundsätze (-prinzipien), in: Tilch / Arloth, Deutsches Rechtslexikon, Bd. 3, S. 4449 (2001); von grundlegenden Leitvorstellungen einer Verfassung spricht Frowein, Die Herausbildung europäischer Verfassungsprinzipien, in: Kaufmann / Mestmäcker / Zacher (Hrsg.), Rechtsstaat und Menschenwürde – Festschrift für Werner Maierhofer zum 70. Geburtstag, S. 149 (1988).

217 Sommermann 1997, S. 372 f.

staatliche Handeln determinierende «Staatszielbestimmungen» – der Normkategorie der Prinzipien zuzuordnen.²¹⁸

Im Gegensatz zu Regeln sind Prinzipien geprägt von grösserer Allgemeinheit und Flexibilität:²¹⁹ Während Regeln strikt einzuhalten sind bzw. entweder erfüllt werden oder nicht, handelt es sich bei Prinzipien um Normen, die bestmöglich realisiert werden sollen.²²⁰ Alexy beschreibt Prinzipien demnach als rechtsverbindliche Optimierungsgebote.²²¹ Der Grad ihrer Erfüllung wird beeinflusst durch tatsächliche, nichtrechtliche Umstände sowie durch das Bestehen entgegenstehender Prinzipien.²²² Kommt es zu einem Konflikt zweier gegenläufiger Prinzipien, wird nicht wie bei Regeln die eine als ungültig erklärt und die andere angewandt, sondern es sollen beide bestmöglich verwirklicht werden. Eine Entscheidung wird schliesslich getroffen, indem nach einer objektiv-rechtlichen Abwägung einem Prinzip der Vorrang gegeben wird, wobei gilt: *«Je höher der Grad der Nichterfüllung oder Beeinträchtigung des einen Prinzips ist, desto grösser muss die Wichtigkeit der Erfüllung des anderen sein.»*²²³ Diesem Abwägungsgesetz zufolge sind Prinzipien abstrakt gleichrangig und Konflikte werden – mangels einer generellen Gewichtung – durch die Angabe von Bedingungen, unter denen ein Prinzip dem anderen vorgeht, gelöst. Im Rahmen dieser Abwägungspflicht kommt dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit eine wesentliche Rolle zu.²²⁴ Grundsätzlich gilt zu sagen, dass es sich bei der Ab-

218 Calliess 2004, S. 27 f.; Sommermann 1997, S. 359 f.; zum material determinierenden Charakter von Strukturprinzipien selbst (also auf eine Unterscheidung verzichtend) Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland I, S. 551 f. (1985); auch bei den Grundrechten handelt es sich um Prinzipien, siehe Alexy, Theorie der Grundrechte, S. 71 ff. (1985); zum doppelten Charakter von Grundrechten als Staatszielbestimmungen und subjektive Rechte, Sommermann 1997, S. 419 f.

219 Calliess 2004, S. 3; m.w.N. Alexy, Rechtsregeln und Rechtsprinzipien, in: ders. et al. (Hrsg.), Elemente einer juristischen Begründungslehre, S. 217, 218 (2003); ders. 1985, S. 73 f.

220 Dworkin, Taking Rights Seriously, S. 22 ff. (1977); siehe relativierend zur «Alles-oder-Nichts-Theorie» bei der Erfüllung von Regeln Alexy 1985, S. 88 ff.

221 Alexy 2003, S. 217, 223 f.; ders. 1985, S. 75 f.; siehe für eine weitere Unterscheidung zwischen «Principles» als blosser Entscheidungsgründe bzw. Argumente für individuelle Rechte und rechtsverbindlichen «Policies», die kollektiven Zielen dienen, Dworkin 1977, S. 81 ff.

222 Alexy 1985, S. 75 f.

223 Alexy 1985, S. 146.

224 Alsen 2009, S. 138 f.; Calliess 2004, S. 28; Alexy 1985, S. 100 f.

wägung im Zuge der Lösung von Ziel- bzw. Prinzipienkonflikten um ein flexibles und dynamisches Instrument handelt, das die rechtlichen Vorgaben respektiert und gleichzeitig eine Anpassung an die jeweilige Rechtswirklichkeit ermöglicht.²²⁵

Die Normadressaten von Prinzipien im Sinne objektiv-rechtlicher Zielvorstellungen oder formaler Vorgaben für das staatliche Handeln sind nicht die einzelnen Bürger, sondern die Staatsgewalt. So sind die Prinzipien einer Verfassung bei der Interpretation des geltenden Rechts stets als Auslegungs- und Abwägungsrichtlinien heranzuziehen und gerade auch bei Ermessensentscheidungen zu berücksichtigen. Insofern ist das Ermessen der Exekutivorgane durch ihre Bindung an die Verfassungsprinzipien eingeschränkt. Die Legislative hat die Verfassungsprinzipien nicht nur beim Erlass von Gesetzen zu achten, sondern ihr kommt auch die Aufgabe der Konkretisierung der Zielvorgaben zu. Inwiefern der Gesetzgeber zu einer politischen Befassung bzw. zu konkretisierenden Handlungen verpflichtet ist, ist umstritten²²⁶ und hängt von der Bestimmtheit des jeweiligen Prinzips ab. Nicht zu leugnen ist, dass die Normativkraft eines Prinzips mit steigender Konkretisierung zunimmt bzw. sehr abstrakt formulierte Zielvorgaben leichter manipulierbar sind.²²⁷ Keinesfalls verhindert jedoch die bloße Unbestimmtheit der Formulierung eines Prinzips dessen Rechtsverbindlichkeit.²²⁸ Der geschwächten Wirkkraft sehr unbestimmter Prinzipien sollte man sich dennoch bewusst sein, gerade in Hinblick auf die Justiziabilität.²²⁹

Was ihre Herleitung betrifft, sind Prinzipien teils in eigenen Katalogen der Verfassung, häufig auch in den Präambeln, niedergeschrieben,²³⁰ anderenfalls erfolgt die Ermittlung durch systematisch-teleologi-

225 Alsen 2009, S. 139; Bruha 2007, S. 201, 214.

226 Dafür Calliess 2004, S. 29; m.w.N. Sommermann 1997, S. 379 f.; dagegen etwa Scheuner, Staatszielbestimmungen, in: Schnur (Hrsg.), Festschrift für Ernst Horsthoff, S. 325, 339 f. (1972).

227 Peters 2001, S. 80; Sommermann 1997, S. 397 f.

228 Siehe dazu Sieckmann, Regelmodelle und Prinzipienmodelle des Rechtssystems, S. 52 (1990).

229 Alsen 2009, S. 120 f.

230 Sommermann 1997, S. 89 f.; Isensee, Gemeinwohl und Staatsaufgaben im Verfassungsstaat, in: ders./Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland III, Rn. 119 (1988).

sche Interpretation.²³¹ Im Weiteren können Prinzipien in einem gewissermassen dynamischen Prozess aus verschiedenen Normen und Entscheidungen von Gerichten entstehen.²³² Wesentlich sind jedenfalls ihre Rechtsverbindlichkeit und der Optimierungscharakter.²³³ Aufgrund ihrer strukturierenden Rolle sind Prinzipien zudem oft Grundlage mehrerer anderer Normen.²³⁴

2. Die Übertragbarkeit der verfassungsrechtlichen Normkategorie auf die EU

Zur Frage der Übertragbarkeit der Prinzipienkategorie des staatlichen Verfassungsrechts auf das Recht der EU gilt vor allem an das der Einführung Gesagte zu erinnern, dass die Anwendung von Instrumenten aus dem Völker- oder Verfassungsrecht möglich ist, solange die Besonderheiten der EU berücksichtigt werden.²³⁵ Für die Durchdringung bzw. Strukturierung des Europarechts ist eine europäische Prinzipienlehre insofern geeignet, als dass Prinzipien dem geltenden europäischen Recht nicht die Bedeutung entziehen, sondern vielmehr dessen besonderen Charakter widerspiegeln sollen. Zudem besteht auch eine grundsätzliche Vergleichbarkeit der Problemlage in nationalen Verfassungen zu jener der EU,²³⁶ geht es doch bei der europäischen wie bei den nationalen Verfassungsordnungen primär um die Verteilung und Organisation von Macht.²³⁷ Von *Bogdandy* sieht in einer europäischen Prinzipienlehre gar den «Königsweg zu einer europäischen Verfassungsrechtswissenschaft».²³⁸ In diesem Zusammenhang soll jedoch betont werden, dass ei-

231 So Koch, Zur Methodenlehre des Rechtspositivismus: Das Prinzipienargument, in: Alexy et al. (Hrsg.), *Elemente einer juristischen Begründungslehre*, S. 431, 435 f. (2003).

232 Alsen 2009, S. 114; Fernández Esteban, *The Rule of Law in the European Constitution*, S. 61 (1999).

233 So auch Alsen 2009, S. 114, 156 f.

234 Fernández Esteban 1999, S. 39 f.; m. w. N. Alexy 2003, S. 217, 218.

235 Siehe Einführung B. I., S. 19 f.

236 Zum Verfassungscharakter des Unionsrechts und zum postnationalen Verfassungsbegriff siehe 1. Kapitel C. I., S. 41 f.

237 von Bogdandy 2003, S. 149, 158 f.

238 von Bogdandy 2003, S. 149.

ner europäischen Prinzipienlehre nicht das Ziel zunehmender Integration oder gar ein bestimmtes Integrationskonzept zugrunde liegt, sondern vielmehr eine rechtliche Basis für oft als rein politisch angesehene Entscheidungen geschaffen werden soll.²³⁹

Die Identifizierung europäischer Prinzipien erfolgt durch die Herleitung aus dem Primärrecht und der Praxis der EU sowie aus dem Recht der Mitgliedstaaten.²⁴⁰ Am meisten verbreitet ist die Übertragung typisch mitgliedstaatlicher Leit- und Strukturprinzipien, deren Achtung auch in Artikel 2 EUV (ex-Artikel 6 EUV) vorgeschrieben ist, auf die EU, was durchaus schlüssig ist mit der Konzeption des aus komplementären Teilverfassungen bestehenden, europäischen Verfassungsverbundes. Insbesondere hier muss jedoch die spezielle Gestalt der EU, der gerade die in nationalen Mitgliedstaaten vorherrschende politische Einheit fehlt, berücksichtigt werden.²⁴¹ Ausserdem können europäische Prinzipien mittels systematischer Interpretation aus den europäischen Grundlagenverträgen selbst hergeleitet werden, wobei insbesondere Zielvorschriften und Aufgabennormen als Grundlage dienen.²⁴² Den verschiedenen Bezeichnungen in den europäischen Verträgen – die Rede ist von «Aufgaben», «Zielen», «Grundsätzen» und im Vertrag von Lissabon «Werten» – kommt dabei nur Vermutungswirkung zu.²⁴³ Ausschlaggebend sind wie im nationalen Recht deren Rechtsverbindlichkeit und ihr normstrukturell optimierender Charakter.²⁴⁴ Vom EuGH wurden zudem ungeschriebene, aus der Gesamtsystematik des europäischen Primärrechts abgeleitete Prinzipien entwickelt.²⁴⁵

Aufgrund der formellen Natur der EU als internationale Organisation und die damit zusammenhängende Tätigkeitsbeschränkung auf ihre

239 Zum Ziel der «Rule of Law» bei Alsen 2009, S. 152.

240 Alsen 2009, S. 122 ff.; Grillier 2005, S. 201, 250 f.

241 Grillier 2005, S. 201, 252; von Bogdandy 2003, S. 149, 159; ausführlich zu den «Strukturprinzipien supranationaler Hoheitsgewalt» ders., S. 163 ff.

242 Calliess 2004, S. 5; von Bogdandy, Artikel 2 EGV, in: Grabitz/Hilf (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Rn. 60 (2000); Frowein 1988, S. 149, 151 ff.

243 Beyerlin, «Prinzipien» im Umweltvölkerrecht – ein pathologisches Phänomen, in: Cremer et al. (Hrsg.), Tradition und Weltoffenheit des Rechts. Festschrift für Helmut Steinberger, S. 31, 56 (2002).

244 Zur Rechtsverbindlichkeit von Zielen m.w.N. Alsen 2009, S. 122.

245 M.w.N. Mayer 2005, S. 429, 456 ff.; Tridimas, The General Principles of EC Law (2006).

Ziele, können die europäischen Prinzipien auch kompetenzbegrenzend bzw. .-ausweitend wirken.²⁴⁶ Konkrete Handlungs- oder Unterlassungspflichten werden insbesondere in Hinblick auf allgemeine Zielbestimmungen verneint.²⁴⁷ Europäische Prinzipien sind als rechtsverbindliche Optimierungsgebote jedoch beim Erlass sowie bei der Auslegung von Normen stets zu beachten und sie setzen somit den Entscheidungsträgern insbesondere bei der Wahrnehmung ihres politischen Ermessens rechtliche Grenzen. Adressaten europäischer Rechtsprinzipien sind neben den Unionsorganen auch die Mitgliedstaaten.²⁴⁸

Abschliessend gilt zu betonen, dass die Bezeichnung «Verfassungsprinzip» im Rahmen dieser Arbeit sich lediglich aus dem Verfassungsscharakter des europäischen Primärrechts ergibt, das heisst keinen besonderen Rang gegenüber «einfachen» Prinzipien indizieren soll.²⁴⁹ Mangels einer vorgegebenen Rangordnung wird von der abstrakten Gleichrangigkeit europäischer Prinzipien ausgegangen. Gründe für eine Höherrangigkeit einzelner Prinzipien könnten ausdrückliche Regelungen oder auch ihre erschwerte Abänderbarkeit sein.²⁵⁰ Bezüglich eines sogenannten «änderungsfesten» Kerns des europäischen Primärrechts besteht jedoch soweit keine Einigkeit.²⁵¹ Auch der EuGH blieb soweit zurückhaltend.²⁵² Artikel 48 EUV begründet zwar eine erschwerte Abänderbarkeit, diese gilt jedoch für das gesamte Primärrecht. Zudem ist der primäre Zweck von Artikel 48 EUV der Schutz der Interessen der Mitgliedstaaten und nicht etwa die Sicherung der Grundlagen einer europäischen Verfassung.²⁵³ In der Zukunft ist eine Entwicklung zu einem Verfassungskern der EU wohl auch weniger in der Höherstufung einzelner Prinzipien, als vielmehr im Schutz vor einer erleichterten Abän-

246 Calliess 2004, S. 9 ff.; von Bogdandy 2000 (Artikel 2 EGV), Rn. 11 f.

247 Sommermann 1997, S. 295; m. w. N. Alsen 2009, S. 131.

248 Artikel 4 (3) EUV (ex-Artikel 10 EGV).

249 Zum Verfassungscharakter siehe oben 1. Kapitel C. I., S. 41 f.

250 Aus dem Prinzipiencharakter einer Norm folgt jedenfalls nicht automatisch ihre Änderungsfestigkeit, siehe m.w.N. Alsen 2009, S. 128.

251 Peters 2001, S. 443 f.; Becker, EU-Erweiterung und differenzierte Integration, S. 65 (1999); Heintzen, Hierarchisierungsprozesse innerhalb des Primärrechts der Europäischen Gemeinschaft, EuR 1994, S. 35, 37 f.

252 So Becker 1999, S. 65.

253 Vgl. diesbezüglich die neue Möglichkeit der halb-autonomen Vertragsänderung in nur bestimmten Bereichen gemäss Artikel 48 (7) EUV, Herrfeld, Artikel 48 EUV, in: Schwarze (Hrsg.), EU-Kommentar, Rn. 17 ff. (2009).

derbarkeit durch Mehrstimmigkeitsentscheidungen, zu erwarten.²⁵⁴ Teils wird für die Prinzipien des Artikels 2 EUV (ex-Artikel 6 EUV) durch ihre zusätzliche Verankerung in den Verfassungen der Mitgliedstaaten eine erschwerte Abänderbarkeit angenommen, ein allseits akzeptiertes Vorrangkonzept konnte sich jedoch auch hier nicht durchsetzen.²⁵⁵ Im Kollisionsfall sind demnach auf den Einzelfall bezogene Bedingungen herauszuarbeiten, unter denen ein Prinzip dem anderen vorgeht.

3. Das Spannungsfeld Vertiefung und Erweiterung als Konflikt zweier Prinzipien

Eine besondere Wirkung der europäischen Prinzipienlehre entfaltet sich in der Aufarbeitung politischer und gesellschaftlicher Interessenskonflikte als Prinzipienkollisionen und somit der Zugänglichkeit politischer Probleme zu einer Lösung nach den Regeln juristischer Rationalität.²⁵⁶ *Alsen* untersuchte in ihrer Dissertation Fragen der Erweiterungs-, Assoziierungs- und Nachbarschaftspolitik der EU, indem sie die Unionsziele Vertiefung und Erweiterung als konkurrierende Prinzipien des EU-Rechts qualifizierte.²⁵⁷ Die vorliegende Arbeit folgt dieser Einstufung von Vertiefung und Erweiterung als Prinzipien und macht sich eine weitere Konkretisierung des «Europäischen Integrationsauftrags» in Hinblick auf die Integration der europäischen Kleinstaaten zur Aufgabe.

Die These, dass es sich bei den Unionszielen der Vertiefung und Erweiterung um Prinzipien des europäischen Rechts handelt, stützt sich (1) auf ihre Rechtsverbindlichkeit und (2) ihren normstrukturellen Charakter als Optimierungsgebote.²⁵⁸ Ihre Rechtsverbindlichkeit ist gegeben durch die primärrechtliche Verankerung sowohl des Vertiefungsziels (Artikel 1 (2) EUV, ex-Artikel 2, 5. Spiegelstrich EUV) als auch des Er-

254 M.w.N. *Alsen* 2009, S. 128 f.

255 Häberle 2006, S. 381; Kaufmann, *Permanente Verfassungsgebung und verfassungsrechtliche Selbstbindung im europäischen Staatenverbund*, *Der Staat* 1997, S. 521, 543 ff.

256 von Bogdandy 2003, S. 155; Siedentop, *Democracy in Europe*, S. 100 (2001).

257 So auch schon Bruha 2007, S. 201, 212 f.

258 Siehe dazu *Alsen* 2009, S. 156 ff.

weiterungsauftrags (Artikel 1 (2), Artikel 49 EUV).²⁵⁹ Der optimierende Charakter beider Bestimmungen lässt sich bereits ihren Formulierungen entnehmen, wobei das finale Ziel der Erweiterung durch den Wortlaut «jeder europäische Staat ...» etwas konkreter definiert ist als das Vertiefungsziel der «Schaffung einer immer engeren Union».²⁶⁰ Das Vertiefungsprinzip findet wiederum schon zahlreiche Präzisierungen in verschiedensten Regelungen des Primärrechts.²⁶¹ Da die Verträge keinen Hinweis auf einen höheren Rang eines der beiden Integrationsziele enthalten, handelt es sich um abstrakt gleichrangige Prinzipien.²⁶²

Den Regeln der Prinzipienkollision folgend, haben die Unionsorgane und ihre Mitgliedstaaten Erweiterungs- und Vertiefungsschritte der EU in einen schonenden Ausgleich zu bringen, um sowohl die Effizienz ihrer Institutionen und Politiken, als auch eine möglichst weite Partizipation der europäischen Staaten zu gewährleisten.²⁶³ Die Entscheidungsträger sind demnach zu einer objektiv-rechtlichen Abwägung der beiden Integrationsziele verpflichtet. Im Rahmen von Beitrittsentscheidungen ist durch die Kriterien des Artikels 49 EUV und des Europäischen Rates von Kopenhagen, welche als Homogenitätsanforderungen deutlich dem Schutz des Vertiefungsprinzips dienen, bereits einiges vorgegeben. Deren Erfüllungsgrad durch die jeweiligen Beitrittswerber spielt eine tragende Rolle, wobei die Erfüllung der «neuen» Beitrittsvoraussetzung der Integrationsfähigkeit der EU jedoch nicht mehr in den Händen des die Mitgliedschaft beantragenden Staates liegt. Zudem kommt den Entscheidungsträgern bei der finalen Beitrittsentscheidung ein weites politisches Ermessen zu. Durch die Pflicht zur bestmöglichen Verwirklichung beider Integrationsziele ist jedoch, aus juristischer Sicht jedenfalls, eine einseitige Verfolgung des Erweiterungsauftrags ohne Rücksichtnahme auf die Vertiefung der Union – und umgekehrt – ausgeschlossen und somit dem politischen Ermessen rechtliche Grenzen gesetzt.²⁶⁴

259 Artikel 1 (2) EUV übernimmt den bisherigen Artikel 1 (2) EUV ohne Änderungen, ex-Artikel 2, 5. Spiegelstrich EUV findet im Reformvertrag keine Entsprechung.

260 Siehe allerdings zur umstrittenen Frage der Definition eines europäischen Staates unten 4. Kapitel, A. I. 1. a), S. 157.

261 Siehe etwa Artikel 3 EUV (ex-Artikel 2 EGV).

262 Bruha / Alsen 2005, S. 161, 173; m.w.N. Alsen 2009 S. 158 .

263 Callies 2004, S. 3.

264 Näher dazu unten 4. Kapitel, A. III., S. 177 ff.

II. Der Grundsatz der bestmöglichen Integration

Wird nach einer objektiven Abwägung dem Vertiefungsprinzip Vorrang vor dem Erweiterungsprinzip gegeben, das heisst gegen den Beitritt eines Staates entschieden, ist auch Letzteres den jeweiligen Umständen entsprechend bestmöglich zu realisieren. Aus dem zu optimierenden Erweiterungsprinzip ergibt sich demnach die Pflicht zur bestmöglichen Integration des Beitrittswerbers unterhalb der Ebene der Vollmitgliedschaft.²⁶⁵ Wie solch eine bestmögliche Integration ausgestaltet sein soll, hängt vom jeweiligen Beitrittswerber sowie den Gründen für die Beitrittsverweigerung ab.

Eine Möglichkeit für die bestmögliche Verwirklichung des Erweiterungsprinzips – unterhalb der Vollmitgliedschaft als Optimum – ist die Anbindung an die EU von aussen, je nach Ausgangslage des Beitrittswerbers durch Assoziierungs- oder Kooperationsabkommen bzw. spezielle Übereinkünfte im Rahmen der Europäischen Nachbarschaftspolitik.²⁶⁶ Ebenso kommt aber auch eine flexible Form der Mitgliedschaft durch interne Differenzierung, insbesondere in Form von Übergangsregelungen, in Frage.

Seit der Osterweiterung wurden verstärkt Stufenmodelle für die graduelle Annäherung von Drittstaaten an die EU vorgeschlagen, wobei jede Stufe an strengere Voraussetzungen geknüpft ist, mit deren Erfüllung dann automatisch eine Höherstufung erfolgen soll.²⁶⁷ Gerade in einer Binnenmarktmitgliedschaft im Sinne eines EWR II als Vorstufe zur EU-Mitgliedschaft wird der Vorteil gesehen, dass Wachstum und Reform stets angeregt blieben und zum Zeitpunkt des Beitritts keine bzw.

265 Alsen 2009, S. 216 ff.; Bruha / Alsen 2005, S. 161, 176 f.; Bruha 2007, S. 201, 216 f.; Šarčević, EU-Erweiterung nach Artikel 49 EUV: Ermessensentscheidungen und Beitrittsrecht, EuR 2002, S. 461, 479 f.; Zeh 2004, S. 81, 91 f.; Bruha / Vogt, Rechtliche Grundfragen der EU-Erweiterung, VRÜ 1997, S. 477, 500 f.

266 Zu den Aussenbeziehungen der EU siehe oben A. II. 2, S. 78 ff.

267 Siehe dazu Bruha / Straubhaar, EWR II: Europäischer Warteraum oder Stufenplan für Mittel- und Osteuropa?, in: Hasse / Schäfer (Hrsg.), Die ökonomischen Aussenbeziehungen der EWU: Währungs- und handelspolitische Aspekte, S. 175 ff. (1998); Wissmann, Das Modell der abgestuften Mitgliedschaft, IP 2006, S. 64, 66 f.; Nicht automatisch erfolgt jedoch der Schritt in die letzte Stufe, die Vollmitgliedschaft, obwohl bei Erfüllung aller Beitrittsvoraussetzungen durch den Beitrittswerber der Beitritt nur noch aufgrund der mangelnden Integrationsfähigkeit der EU selbst verweigert werden kann, Alsen 2009, S. 220.

kaum mehr Übergangsregelungen erforderlich wären.²⁶⁸ Fraglich ist jedoch, ob solch ein Modell es vermag, als reiner Zwischenschritt – und nicht als zweitklassige Dauerlösung – zu überzeugen und politisch akzeptiert zu werden.²⁶⁹ Zudem fehlen den Drittstaaten in einem «EWR II» trotz Konvergenz mit dem Binnenmarktrecht der EU die Mitbestimmung in ihren Institutionen sowie die Unionsbürgerschaft.²⁷⁰ Angesichts der steigenden politischen und sozialen Dimension der EU kann eine rein wirtschaftliche Anbindung dauerhaft nicht mehr als ausreichend – im Sinne einer bestmöglichen Realisierung des Erweiterungsprinzips – erachtet werden. Eine flexible Mitgliedschaft mit Übergangsregelungen auf der anderen Seite würde sowohl Mitbestimmung als auch Unionsbürgerschaft zu einem früheren Zeitpunkt ermöglichen und diese Bedenken insofern aus dem Weg räumen. Dieser Weg hat jedoch die damit einhergehende Differenzierung der Rechte und Pflichten der Mitgliedstaaten der EU, also eine gewisse Beeinträchtigung des Vertiefungsprinzips, zum Nachteil.

Ob nun in einem konkreten Fall für den Beitrittswerber eine schrittweise Heranführung oder doch ein rascher Beitritt mit Übergangs- oder Ausnahmeregelungen die bessere Lösung ist, kann ebenso durch Abwägung der Vor- und Nachteile der jeweiligen Partizipationsinstrumente in Hinblick auf das Vertiefungsziel ermittelt werden. *Alsen* sieht grundsätzlich eine flexible Anbindung von aussen als milderes Mittel an, vor allem gegenüber dauerhaften Ausnahmen im Rahmen einer differenzierten Mitgliedschaft, da diese nach geltendem Recht unzulässig seien. Vorläufige Differenzierungen auf unionsinterner Ebene hingegen können durchaus angemessen sein, solange damit nicht eine «substantielle Gefährdung der Integrationsfähigkeit» einhergehe. Nähere Erläuterungen seien aber auf so abstrakter Ebene nicht möglich und hängen vom jeweiligen Einzelfall ab.²⁷¹

268 Zu den Vorteilen Peers, *An Ever Closer Waiting Room? The Case for Eastern European Accession to the European Economic Area*, CMLR 1995, S. 187 ff.

269 *Alsen* 2009, S. 217; Müller-Graff, *Legal Framework for Relations between the European Union and Central and Eastern Europe: General Aspects*, in: Maresceau (Hrsg.), *Enlarging the European Union – Relations between the EU and Central and Eastern Europe*, S. 27, 36 (1997).

270 *Alsen* 2009, S. 217, Anm. 320.

271 *Alsen* 2009, S. 219 f.

III. Bestmögliche Integration für Kleinstaaten?

Betrachtet man nun auf etwas konkreterer Ebene die Frage nach der bestmöglichen Integration für die europäischen Kleinstaaten, fällt zuallererst auf, dass für diese im Vergleich zu anderen potenziellen Beitrittskandidaten aus dem Balkan bzw. aus dem Osten die Problemkonstellation eine andere ist. Während es bei vielen Beitrittswerbern vor allem an politischer Stabilität mangelt bzw. es noch weiterer wirtschaftlicher Reformen bedarf, im Falle mancher östlicher Nachbarschaftsländer sogar Zweifel über ihre europäische Identität bestehen, ist für die Kleinstaaten weder ihre Zugehörigkeit zu Europa zu bezweifeln noch sind (schwerwiegende) Probleme bei der Erfüllung der politischen und wirtschaftlichen Standards für einen EU-Beitritt zu erwarten. Das Fürstentum Liechtenstein nimmt als EWR-Mitglied sogar bereits am Binnenmarkt der EU – und bald auch am Schengenraum – teil. Vielmehr wirft die geringe Grösse der europäischen Kleinstaaten Fragen nach ihrer Repräsentation in den Institutionen der EU sowie der Realisierung der Umsetzung des *acquis* mit ihren nur knappen personellen Ressourcen auf. Eine Besonderheit dieser denkbaren Beitritts Hindernisse ist, dass sie gerade aus der Kleinheit der Staaten resultieren und daher nicht eine Frage der Zeit bzw. durch Reformen von ihrer Seite zu überwinden sind.²⁷² Zudem hängt insbesondere das Ob und Wie einer Einbindung in die europäischen Institutionen stark von der Situation bzw. dem Verhalten der EU selbst ab.

Dem Grundsatz der bestmöglichen Integration folgend, müssten demnach im Falle der Ablehnung des Beitrittsantrages eines europäischen Kleinstaates aufgrund mangelnder Integrationsfähigkeit der EU auf jeden Fall alternative Integrationslösungen gefunden werden, die über eine rein wirtschaftliche Partizipation im Rahmen eines EWR-Modells hinausgehen, um auch der Optimierung des Erweiterungsziels gerecht zu werden. In der vorliegenden Arbeit sollen daher konkret diesbezügliche, rechtliche Möglichkeiten einer Ausweitung von Assoziierungen auf weitere Politikbereiche der EU untersucht werden, zugleich

272 Dies betrifft vor allem die Frage der Repräsentation – ähnlich verhält es sich etwa auch bei den kulturellen Verschiedenheiten der Türkei gegenüber den restlichen EU-Mitgliedern.

aber auch flexible Optionen auf Mitgliedschaftsebene angedacht werden, insbesondere in Hinblick auf das tatsächliche Ausmass einer nötigen Differenzierung für Kleinstaaten.

Im folgenden Kapitel wird zunächst der derzeitige Integrationsstand der europäischen Kleinstaaten Monaco, San Marino, Andorra und Liechtenstein im Detail dargestellt, bevor im vierten Kapitel die grundsätzliche Möglichkeit einer EU-Mitgliedschaft der kleinsten Staaten Europas mit einem Fokus auf damit zusammenhängenden institutionellen Fragen untersucht wird. Im fünften und letzten Kapitel werden flexible Integrationslösungen, sowohl auf Mitgliedschafts- als auch auf Drittstaatsebene, diskutiert.

3. Kapitel

Der derzeitige Integrationsstand der europäischen Kleinstaaten

Inhaltsverzeichnis

A.	Überblicksmässige Darstellung der Beziehungen der EU zu den europäischen Kleinstaaten Monaco, San Marino und Andorra	115
I.	Das Fürstentum Monaco	115
	1. Verbindung zu Frankreich und Internationaler Status	115
	2. Die Beziehungen zur EU	116
	a) Zollunion und freier Warenverkehr	116
	b) Verwendung des EURO als offizielles Zahlungsmittel	117
	c) Direkte Abkommen mit der EU	118
	3. Zukunftsperspektive	119
II.	Die Republik San Marino	119
	1. Verbindung zu Italien und Internationaler Status	119
	2. Die Beziehungen zur EU	120
	a) Zollunion und freier Warenverkehr	120
	b) Verwendung des Euro als offizielles Zahlungsmittel	121
	c) Weitere Abkommen mit der EU	121
	3. Zukunftsperspektive	122
III.	Das Co-Fürstentum Andorra	122
	1. Verbindung zu Frankreich und Spanien und Internationaler Status	123
	2. Die Beziehungen zur EU	124
	a) Zollunion und freier Warenverkehr	124
	b) Verwendung des EURO als offizielles Zahlungsmittel	125
	c) Weitere Abkommen mit der EU	126
	3. Zukunftsperspektive	126
IV.	Zusammenfassende Beurteilung	127

B.	Die EU und das Fürstentum Liechtenstein	128
I.	Allgemeines	128
II.	Die Verbindung Liechtensteins zu Österreich und der Schweiz und sein Internationaler Status	129
	1. Verbindung zu Österreich	129
	2. Verbindung zur Schweiz	130
	3. Mitgliedschaft in Internationalen Organisationen	131
III.	Die Beziehungen zur EU	133
	1. Das Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR)	133
	a) Der Weg Liechtensteins in den EWR	133
	b) Inhalt des Abkommens über den EWR	134
	c) Die Mitbestimmungsrechte der EWR / EFTA-Staaten bei EWR-relevanten Rechtssetzungsakten der EU	135
	d) Erwägung Nr. 14 der Präambel	136
	2. Weitere Abkommen mit der EU	137
	a) Das Zusatzabkommen für Liechtenstein zum Landwirtschaftsabkommen zwischen der EU und der Schweiz	137
	b) Die Protokolle für Liechtenstein zur Schengen / Dublin-Assoziierung der Schweiz	138
	c) Das Zinsbesteuerungsabkommen	139
	d) Das Betrugsbekämpfungsabkommen	140
IV.	Beurteilung mit Blick auf den Integrationsprozess	142
	1. Vorteile der derzeitigen Lösung in Form einer Anbindung von aussen	142
	a) Wirtschaftlich umfassende Partizipation durch Binnenmarktassoziiierung	142
	b) Höhere Flexibilität	143
	2. Nachteile der derzeitigen Lösung in Form einer Anbindung von aussen	144
	a) Integrationsdefizit fehlende Unionsbürgerschaft	144
	b) Mangelnde Mitbestimmung in den Entscheidungsprozessen	144
	c) Unsicherheit durch Kündbarkeit von Assoziierungen	145

A. Überblicksmässige Darstellung der Beziehungen der EU zu den europäischen Kleinstaaten Monaco, San Marino und Andorra

I. Das Fürstentum Monaco

Mit etwa 32 800 Einwohnern und einer Fläche von knapp 2 km² ist das Fürstentum Monaco nach dem Vatikanstaat der kleinste Staat der Erde.¹ 1489 erlangte der an der westlichen Mittelmeerküste gelegene, ansonsten von französischem Territorium umgebene Stadtstaat erstmals seine Unabhängigkeit und mit der Verfassung von 1911 wurde das Fürstentum eine konstitutionelle Erbmonarchie. Staatsoberhaupt ist der derzeit regierende Fürst Albert II.

1. Verbindung zu Frankreich und Internationaler Status

Monaco ist seit jeher sehr eng mit seinem einzigen Nachbarstaat Frankreich verbunden. Das erste Abkommen zwischen Frankreich und Monaco wurde bereits 1861 geschlossen und versicherte dem Fürstentum im Gegenzug zu einem Gebietsabtritt an Frankreich die vollkommene und dauernde Unabhängigkeit.² Grundstein für die heutigen Beziehungen zu Frankreich bildet jedoch der Freundschafts- und Schutzvertrag aus dem Jahre 1918, der zwar Monacos Unabhängigkeit und Souveränität bestätigt, diese gleichzeitig aber auch abschwächt: So verpflichtete sich Monaco darin zur Ausübung seiner souveränen Rechte in vollständiger Übereinstimmung («en parfaite conformité») mit den Interessen

1 Central Intelligence Agency, The World Factbook, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/mn.html> (letzte Einsicht am 22. 10. 2008).

2 Traité portant cession à la France les communes de Menton et de Roquebrune, 2. 2. 1861, 1175 UNTS 328 (1994); Ulses, Monaco und die Europäische Union: heimliche oder unmögliche Mitgliedschaft?, Libertas Paper 55, S. 17 (2004).

Frankreichs sowie zu einer vorherigen Absprache («entente préalable») mit der französischen Regierung bei der Führung seiner internationalen Beziehungen.³ Dies stellte eine nicht unwesentliche Einschränkung der Staatsgewalt des Fürstentums dar, spätestens mit seiner Aufnahme in die Vereinten Nationen 1993 wurde die Staatlichkeit Monacos aber endgültig bestätigt.⁴ Anlässlich des monegassischen Mitgliedschaftsantrags beim Europarat im Jahre 1998 mussten dennoch Neuverhandlungen über den Grundlagenvertrag von 1918 mit Frankreich aufgenommen werden.⁵ Im Zuge dieser Reform wurde die bisherige, einseitige Konsultationspflicht Monacos gegenüber Frankreich im Bereich der internationalen Beziehungen durch angemessene und regelmässige Verständigungen («concertation appropriée et régulière») ersetzt und auch die Ausübung seiner souveränen Rechte muss nicht mehr länger vollkommen übereinstimmen, sondern lediglich mit den fundamentalen Interessen Frankreichs harmonisieren («s'accorder»).⁶ Die Aufnahme in den Europarat im Oktober 2004 und das Inkrafttreten des neuen Grundlagenvertrags im Dezember 2005 stärkte die aussenpolitische Stellung sowie die Souveränität des Fürstentums Monaco bedeutend.

2. Die Beziehungen zur EU

a) Zollunion und freier Warenverkehr

Zwischen Monaco und der EU wurde kein Zollabkommen geschlossen. Da aufgrund der französisch-monegassischen Zollunion von 1963 die französischen Zollbehörden für die Überwachung des monegassischen

3 Artikel 1, 2, *Traité fixant les rapports de la France avec la Principauté de Monaco*, 17. 7. 1918, 981 UNTS 360 (1974); Stapper 1999, S. 28.

4 Stapper 1999, S. 26 ff.

5 Parliamentary Assembly of the Council of Europe, *The Principality of Monaco's application for membership of the Council of Europe*, Opinion 250, Zif. 5 (2004); Hausmann, Monaco soll in den Europarat, *Das Parlament* 19/2004.

6 Artikel 1, 2, *Traité destiné à adapter et à confirmer les rapports d'amitié et de coopération entre la Principauté de Monaco et la République Française*, 24. 10. 2002, Annexe au «Journal de Monaco» n° 7.745 du 3 mars 2006 [http://www.diplomatie.gouv.mc/Dataweb/Jourmon.nsf/1d3d76afaadb3774c125656a00321782/669409045888b75a7c12571260032d675/\\$FILE/JO7745%20TraiteCooperation-.pdf](http://www.diplomatie.gouv.mc/Dataweb/Jourmon.nsf/1d3d76afaadb3774c125656a00321782/669409045888b75a7c12571260032d675/$FILE/JO7745%20TraiteCooperation-.pdf).

Zollgebiets und die Zollerhebung zuständig sind,⁷ wird Monaco jedoch zum erweiterten Zollgebiet der Gemeinschaft gezählt.⁸ Auf derselben Grundlage, das heisst über die enge Bindung an Frankreich in Zollangelegenheiten, werden auch die Gemeinschaftsbestimmungen betreffend den freien Warenverkehr in Monaco angewandt.⁹ Da die Geltung des Prinzips des freien Warenverkehrs für Monaco aber nicht rechtsgültig festgeschrieben ist, kann die Gleichbehandlung von in Monaco produzierten Waren mit französischen Waren im aussergemeinschaftlichen Handel insofern problematisch werden, als dass diese Praxis von der Anerkennung durch Drittstaaten abhängig ist.¹⁰

Ebenso ist das Fürstentum *de facto* ins Schengen-Gebiet integriert ohne Vertragspartner der Schengener Abkommen zu sein.¹¹ Die Regelung dieser Bereiche durch ein direktes Abkommen mit der EU würde nicht nur die Rechtssicherheit steigern, sondern auch die Anerkennung der Eigenständigkeit und staatlichen Souveränität Monacos stärken.

b) Verwendung des Euro als offizielles Zahlungsmittel

Angesichts der Einführung des Euro als offizielles Zahlungsmittel in Frankreich am 1. 1. 1999 beschloss der Rat der EU, dass das Fürstentum Monaco, wo bislang mit französischen Francs bezahlt wurde, berechtigt ist, ebenfalls den Euro als offizielle Währung und gesetzliches Zahlungsmittel zu verwenden.¹² Dies wurde in einer Währungsvereinbarung zwischen Monaco und Frankreich – im Namen der EG – festgeschrieben, die Monaco ausserdem zur Einhaltung der gemeinschaftsrechtlichen

7 Customs Convention between France and Monaco, 18. 5. 1963, 1721 UNTS 67 (1993).

8 Artikel 3 (2) b) Zollkodex, VO (EWG) Nr. 2913/1992 des Rates zur Festlegung des Zollkodex der Gemeinschaften vom 12. 10. 1992, ABl. 1992 L 302; Witte, Kommentar zum Zollkodex, Artikel 3, Rn. 20 (2002).

9 Dózsa 2008, S. 93, 99.

10 Dózsa 2008, S. 93, 99; Gstöhl 2001, S. 99 f.; Stapper 1999, S. 36; Duursma 1996 S. 286–187 u. 302.

11 Beschluss des Exekutivausschusses vom 23. 6. 1998 bezüglich der monegassischen Aufenthaltstitel, ABl. 2000 L 239/199; Murray 2006, S. 185, 195.

12 Rat der EU, Entscheidung 1999/96/EG vom 31. 12. 1998 über den von der Gemeinschaft zu vertretenden Standpunkt bezüglich einer Vereinbarung über die Währungsbeziehungen zum Fürstentum Monaco, ABl. 1999 L 30/31.

Standards im Bereich der Bekämpfung von Geldwäsche und Fälschung von Banknoten verpflichtet und dem Fürstentum die Ausgabe einer beschränkten Zahl von Euro-Münzen gestattet.¹³ Der Euro ist somit die gesetzliche Währung im Fürstentum Monaco, direktes Abkommen mit der EU besteht aber auch in diesem Bereich keines.

c) Direkte Abkommen mit der EU

Ende 2003 kamen das Fürstentum Monaco und die damalige EG überein, dass gewisse Rechtsakte der Gemeinschaft in den Bereichen Human- und Tierarzneimittel, kosmetische Mittel und Medizinprodukte in Monaco angewandt werden.¹⁴ Gemäss dem auf Artikel 207 AEUV (ex-Artikel 133 EGV) gestützten Abkommen werden auch zukünftige Erlässe der Gemeinschaft in diesen Themenbereichen automatisch übernommen und bei der Umsetzung hat das Fürstentum die Regelungen im Einklang mit der Rechtsprechung des EuGH auszulegen.¹⁵ Gemäss Artikel 3 wird ein Gemeinsamer Ausschuss eingerichtet.¹⁶

Im Weiteren wurde zwischen der EU und Monaco ein Abkommen auf Grundlage von Artikel 115 AEUV (ex-Artikel 94 EGV) über die Besteuerung von Zinserträgen von natürlichen Personen, die ihren ständigen Wohnsitz in einem Mitgliedstaat der EU haben, geschlossen.¹⁷

13 Artikel 3, 9, 11 (6), Währungsvereinbarung zwischen der Regierung der Französischen Republik – im Namen der Europäischen Gemeinschaft – und der Regierung Seiner Durchlaucht des Fürsten von Monaco vom 26. 12. 2001, ABl. 2002 L 142/59.

14 Abkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und dem Fürstentum Monaco über die Anwendung bestimmter Rechtsakte der Gemeinschaft auf dem Gebiet des Fürstentums Monaco, 4. 12. 2003, ABl. 2003 L 332/42.

15 Ebda, Artikel 1 (2).

16 Siehe näher dazu Rat der EU, Beschluss über den Standpunkt der Gemeinschaft zum Beschluss des Gemischten Ausschusses EG-Monaco über seine Geschäftsordnung vom 11. 5. 2006, Ratsdokument Nr. 6383/06.

17 Abkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und dem Fürstentum Monaco über Regelungen, die denen der Richtlinie 2003/48/EG des Rates vom 3. 6. 2003 über die Besteuerung von Zinserträgen gleichwertig sind, 7. 12. 2004, ABl. 2005 L 19/55; Monaco stand bis vor kurzem neben Liechtenstein und Andorra auf der OECD-Liste der unkooperativen Steueroasen, siehe http://www.oecd.org/document/57/0,3343,en_2649_33745_30578809_1_1_1_1,00.html.

3. Zukunftsperspektive

Das Fürstentum Monaco ist bislang durch seine Nahebeziehung zu Frankreich hauptsächlich indirekt mit der EU verbunden. Insbesondere mangelt es an einem umfassenden Abkommen, das Spielraum für eine weitere Vertiefung der monegasisch-gemeinschaftlichen Beziehungen gibt. Zwar kommt Monaco auch bei der derzeitigen Lösung in den Genuss wirtschaftlicher Vorteile der Gemeinschaft, doch ist es stets auf seinen grossen Nachbar Frankreich angewiesen und verfügt praktisch keine Mitspracherechte. Angesichts des fortschreitenden Integrationsprozesses in Europa wären direkte vertragliche Beziehungen mit der EU etwa in Form eines Kooperationsabkommens oder einer Assoziierung für Monaco von grosser Bedeutung, nicht nur um mehr Mitbestimmung zu erlangen, sondern auch um die Gefahr einer Isolation oder einer tieferen Abhängigkeit von Frankreich abzuwenden.

Als ein – wenn auch kleiner – Schritt in Richtung einer eigenständigeren Position Monacos in Europa kann die Mitgliedschaft des Fürstentums in der Union für das Mittelmeer angesehen werden.¹⁸

II. Die Republik San Marino

Die rund 61 km² grosse, südlich der Emilia-Romagna gelegene Enklave hat knapp 30.000 Einwohner und ist komplett von italienischem Staatsgebiet umgeben.¹⁹ San Marino, das bereits 301 n. Chr. unabhängig wurde, wird oft als älteste Republik bezeichnet.²⁰ Es verfügt über zwei Staatsoberhäupter, zwei kollegial und halbjährlich amtierende «Capitani Reggenti».

1. Verbindung zu Italien und Internationaler Status

Die völkerrechtliche Stellung San Marinos war durch die schutzherrschaftlich geprägte Beziehung zu seinem grossen Nachbar Italien lange

18 Zur Union für das Mittelmeer siehe 2. Kapitel, A. II. 2. b) (1), S. 84 f.

19 Central Intelligence Agency, *The World Factbook*, Einsicht am 24. 10. 2008, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/sm.html>.

20 Kochwasser, *San Marino. Die älteste und kleinste Republik der Welt*, S. 11 (1961).

unsicher.²¹ Mit der Modifikation des san-marinesisch-italienischen Freundschaftsvertrags im Jahre 1971 wurde endgültig klargestellt, dass dieser auf der Gleichheit beider Staaten basiert und kein Protektorat begründet.²² Gemäss Artikel 1 finden demnach zwischen den Regierungen Italiens und San Marinos regelmässige Konsultationen zu Problemen von gemeinsamen Interessen statt. In bestimmten Randbereichen ist San Marino noch immer abhängig von der Zustimmung seines Nachbarn,²³ die Nahebeziehung zu Italien ist aber nicht als Einschränkung der staatlichen Souveränität zu werten. Zu diesem Schluss kam auch eine Untersuchung im Rahmen der Aufnahme San Marinos in den Europarat 1988.²⁴ Spätestens seit dem Beitritt zu den Vereinten Nationen 1992 dürfte die Staatlichkeit San Marinos weltweit anerkannt sein.

2. Die Beziehungen zur EU

a) Zollunion und freier Warenverkehr

Ursprünglich war San Marino wie Monaco Teil des Zollgebiets der Gemeinschaft kraft des Freundschaftsvertrags mit Italien.²⁵ Die Republik San Marino verfolgte jedoch stets eine eigenständige Regelung und schloss schliesslich 1991 ein auf Artikel 207 i.V.m. 352 AEUV (ex-Artikel 133 und 308 EGV) gestütztes Zoll- und Kooperationsabkommen mit der EG.²⁶ Aufgrund langwieriger Ratifikationsverfahren trat das Ab-

21 Das Prinzip «protective friendship» war in den Freundschaftsverträgen von 1862, 1897 und 1939 verankert, siehe Duursma 1996, S. 223.

22 *Convenzione di amicizia e di buon civinatio fra San Marino e Italia* des 31. März 1939, *Bollettino Ufficiale della Repubblica di San Marino* No. 4/1970; Wazek, *San Marino – Autonomer Mikrostaat oder abhängige Enklave?*, S. 62 f. (2004); Duursma 1996, S. 224 u. 243.

23 Etwa die Herausgabe von Briefmarken und das Recht, Münzen zu prägen, siehe Stapper 1999, S. 44.

24 Council of Europe, Parliamentary Assembly, Opinion No. 143 (1988) on the application for membership of the Council of Europe by the Republic of San Marino vom 6. 10. 1988; Duursma 1996, S. 242 f.

25 Siehe Verordnung (EWG) Nr. 1496/68 des Rates vom 27. 9. 1968 über die Bestimmung des Zollgebiets der Gemeinschaft, ABl. 1968 L 238/1.

26 Abkommen über eine Zusammenarbeit und eine Zollunion zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Republik San Marino vom 16. 12. 1991, ABl. 2002 L 84/43; zur Aushandlung des Abkommens siehe Stapper 1999, S. 47–52.

kommen erst 2002 in Kraft, zwischenzeitlich setzte jedoch ein Interimsabkommen die gemeinschaftsrechtlichen Zoll- und Handelsbestimmungen in San Marino um.²⁷ Die Gründung der Zollunion zwischen San Marino und der damaligen EG, die für Agrar- und Industrieprodukte gilt, hatte zur Folge, dass San Marino aus dem Zollkodex der EG gestrichen wurde und san-marinesische Waren nicht länger offiziell als Waren mit Gemeinschaftsursprung behandelt werden. Die EU erklärte sich aber bereit, durch gemeinsame Erklärungen eine Anerkennung der Gleichstellung von Waren mit san-marinesischem und Gemeinschaftsursprung seitens assoziierter Staaten zu erwirken.²⁸ Da es keine Kontrolle der Grenzen zu Italien gibt, wird San Marino wie Monaco ohne eine explizite Unterzeichnung zum Schengen-Raum gezählt.²⁹

b) Verwendung des Euro als offizielles Zahlungsmittel

Auch San Marino verfügt über keine eigene Währung und benutzt seit Einführung des Euro in Italien diesen als offizielles Zahlungsmittel. Nach denselben Vorgaben wie für Monaco konnte durch eine Ermächtigung des Rates der EU Italien im Namen der Gemeinschaft eine Währungsvereinbarung mit San Marino aushandeln.³⁰

c) Weitere Abkommen mit der EU

Das bereits erwähnte Zoll- und Kooperationsabkommen zwischen San Marino und der EG sieht neben der Gründung einer Zollunion auch

27 Interimsabkommen über den Handel und eine Zollunion zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Republik San Marino vom 27. 11. 1992, ABl. 1992 L 359/14.

28 Gstöhl 2004, S. 147, 166; Stapper 1999, S. 54.

29 Auswärtiges Amt, Das Schengener Abkommen, Einsicht 27. 10. 2008, <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/WillkommeninD/EinreiseUndAufenthalt/Schengen.html#t7>.

30 Rat der EU, Entscheidung 1999/97/EG vom 31. 12. 1998 über den von der Gemeinschaft zu vertretenden Standpunkt bezüglich einer Vereinbarung über die Währungsbeziehungen zur Republik San Marino ABl. 1999 L 30/33; Währungsvereinbarung zwischen der Italienischen Republik – im Namen der Europäischen Gemeinschaft – und der Republik San Marino, ABl. 2001 C 209/1.

eine Zusammenarbeit in den Bereichen Umweltschutz, Tourismus und Kultur sowie sozialer Sicherheit vor.³¹ Gemäss Artikel 19 des Abkommens kann die Kooperation im gegenseitigen Einvernehmen zudem auf weitere Sektoren ausgeweitet werden.³² Ausserdem besteht ebenfalls ein Abkommen mit der EU über die Zinsbesteuerung in San Marino.³³

3. Zukunftsperspektive

Bereits bei der Aushandlung des Zoll- und Kooperationsabkommens war San Marino, das sich ursprünglich für eine Assoziierung gemäss Artikel 217 AEUV (ex-Artikel 310 EGV) als Rechtsgrundlage einsetzte, um eine möglichst enge Anbindung an die EU bemüht.³⁴ Diesen Wunsch nach einem Ausbau der Beziehungen bekräftigte die san-marinesische Regierung in einem Aide Mémoire aus dem Jahre 2002, wobei auch ein Beitrittsantrag nicht ausgeschlossen und diesbezüglich die Entwicklung einer gemeinsamen Strategie vorgeschlagen wird.³⁵ Auf innenpolitischer Ebene ist San Marino hinsichtlich eines EU-Beitritts jedoch gespalten.³⁶

III. Das Co-Fürstentum Andorra

Mit einer Staatsfläche von fast 470 km² und etwa 86.000 Einwohnern ist das zwischen Frankreich und Spanien in den Pyrenäen gelegene Andorra

31 Gstöhl 2001, S. 102 f.; Stapper 1999, S. 56.

32 Artikel 19 des Kooperationsabkommens.

33 Abkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Republik San Marino über Regelungen, die denen der Richtlinie 2003/48/EG des Rates im Bereich der Besteuerung von Zinserträgen gleichwertig sind, ABl. 2004 L 381/33.

34 Stapper 1999, S. 50 f.; Ein Assoziationsabkommen hätte San Marino ein höheres Mass an Mitbestimmung ermöglicht, dies wurde aber von der Gemeinschaft abgelehnt.

35 Repubblica di San Marino Segreteria di Stato per gli Affari Esteri, Aide-Mémoire, http://ec.europa.eu/external_relations/sanmarino/docs/aidememoire_en.pdf (letzte Einsicht am 28. 10. 2008); zur Möglichkeit eines EWR-Beitritts siehe die Pressemitteilung vom 17. 7. 2009 des Secretariat of State for Foreign Affairs of San Marino, <http://www.esteri.sm/on-line/en/Home/News/articolo1000972.html>.

36 Siehe dazu <Oldest republic> torn by poll-rig claims, The Australian vom 6. 6. 2006, <http://www.theaustralian.news.com.au/story/0,20867,19377806-29677,00.html> (letzte Einsicht am 28. 10. 2008)

der grösste unter den europäischen Kleinstaaten, die nicht EU-Mitglieder sind.³⁷ Der Status eines Co-Fürstentums wurde bereits 1278 geschaffen, jedoch erst mit Einführung der Verfassung von 1993 wurde Andorra ein unabhängiger, demokratischer Staat.³⁸ Staatsoberhäupter blieben die zwei Co-Fürsten, der Bischof von Urgell und der französische Staatspräsident als natürliche Person, die eigentliche politische Verantwortung liegt seitdem aber beim demokratisch gewählten Parlament und der Regierung.³⁹

1. Verbindung zu Frankreich und Spanien und Internationaler Status

Die enge Verbindung des Fürstentums Andorra zu seinen Nachbarn Frankreich und Spanien ergibt sich zum einen aus den Rechten des französischen Staatspräsidenten und des Bischofs des spanischen Bistums Urgell als gleichberechtigte Co-Fürsten und Staatsoberhäupter von Andorra.⁴⁰ Zum anderen unterhält Andorra seit Mitte des 19. Jahrhunderts mit beiden Nachbarstaaten Handelsbeziehungen in Form von bilateralen Abkommen.⁴¹ Angesichts der Tatsache, dass der Bischof von Urgell – im Gegensatz zum französischen Co-Fürsten – keine Regierungsposition in Spanien innehat,⁴² stellte in der Vergangenheit insbesondere Frankreich Ansprüche auf die Führung der externen Beziehungen Andorras.⁴³ Zudem wurde dadurch die völkerrechtliche Einordnung des Fürstentums verkompliziert.⁴⁴ 1993 ist schliesslich sowohl die Beziehung Andorras zu seinen Nachbarn in einem trilateralen Vertrag neu ge-

37 Central Intelligence Agency, The World Factbook, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/an.html> (letzte Einsicht am 28. 10. 2008).

38 Article 1, Constitution of the Principality of Andorra of April 28 1993, englische Übersetzung auf der Homepage des Europarates http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co-operation/foreigners_and_citizens/nationality/documents/national_legislation/Andorra-Constitution-EN.asp; Originaltext Katalinisch siehe Bulletin Oficial del Principat d'Andorra (BOPA) 5/1993, No. 24.

39 Artikel 43, 50 f. der Verfassung; Stapper 1999 S. 61.

40 Deren Aufgaben und Rechte sind festgelegt in den Artikeln 45, 46 der Verfassung.

41 Briefwechsel mit Spanien vom 13. 7. 1867, Briefwechsel mit Frankreich vom 23. 11. 1868, siehe dazu Stapper 1999, S. 63 f.

42 Duursma 1996, S. 348 f.

43 Stapper 1999, S. 60.

44 Ebda, S. 59 f.

regelt⁴⁵ als auch die staatliche Souveränität des Fürstentums in der Verfassung festgeschrieben worden.⁴⁶ Noch im selben Jahr trat Andorra den Vereinten Nationen bei, ein Jahr später dem Europarat.

2. Die Beziehungen zur EU

a) Zollunion und freier Warenverkehr

Im Gegensatz zu San Marino und Monaco wurde das Fürstentum Andorra nie zum erweiterten Zollgebiet der Gemeinschaft gezählt. Stimmen nach einer Regelung der Zollbeziehungen wurden jedoch erst mit dem EU-Beitrittsantrag Spaniens 1986 laut. Nachdem die andorranische Regierung sowie der Bischof von Urgell die Führung der Aussenbeziehungen Andorras durch den französischen Staatspräsidenten klar ablehnten,⁴⁷ wurde der spanischen Beitrittsakte eine Erklärung beigefügt, die eine Regelung des Handels zwischen der EG und Andorra binnen zwei Jahren vorsah.⁴⁸ So wurde eine aus Vertretern der beiden Co-Fürsten und der andorranischen Regierung bestehende Verhandlungsdelegation eingesetzt, die mit der damaligen EG ein auf Artikel 207 und 113 AEUV (ex-Artikel 133 und 93 EGV) gestütztes Zollabkommen aushandelte.⁴⁹ Der in Form eines Briefwechsels geschlossene Vertrag trat am 1. 7. 1991 in Kraft und ersetzte die bilateralen Handelsbeziehungen zwischen Andorra und seinen Nachbarstaaten.⁵⁰ Obwohl die Zollunion nur für industrielle Produkte gilt, können zwar landwirtschaftliche

45 Treaty of good Neighbourliness, Friendship, and Cooperation between the Kingdom of Spain, the French Republic and the Principality of Andorra, 1278 UNTS 196 (1995); Duursma 1999, S. 335 ff.

46 Titel 1 der Verfassung; Anerkennung durch Spanien und Frankreich in Artikel 1 des trilateralen Nachbarschaftsvertrags.

47 Stapper 1999, S. 66; Duursma 1996, S. 360.

48 Gemeinsame Erklärung Nr. 9 über die künftige Handelsregelung mit Andorra, ABl. 1985 L 302/488.

49 Murray 2006, S. 185, 188; Stapper 1999, S. 70.

50 Abkommen in Form eines Briefwechsels zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und dem Fürstentum Andorra vom 26. 11. 1990, ABl. 1990 L 374/14; in Form eines Briefwechsels, weil 1991 vor Einführung der Verfassung die Staatlichkeit des Fürstentums noch umstritten war.

Produkte aus Andorra zollfrei in die EU exportiert – nicht aber umgekehrt zollfrei importiert – werden und das Fürstentum behält somit durch diese Sonderregelung im Agrarbereich seinen Drittlandcharakter bei.⁵¹

Das Zollabkommen wurde 1997 um ein Protokoll betreffend das Veterinärwesen ergänzt, um die Einhaltung des Gemeinschaftsrechts beim Handel mit Tieren und tierischen Produkten sicherzustellen.⁵²

b) Verwendung des Euro als offizielles Zahlungsmittel

Das Fürstentum Andorra hatte nie eine eigene Währung und auch die Verwendung französischer Francs bzw. spanischer Peseten wurde mit den Nachbarstaaten nie vertraglich geregelt. Mit Einführung des Euros in Spanien und Frankreich wurde diese Praxis fortgesetzt, folglich ist der Euro *de facto* das gesetzliche Zahlungsmittel in Andorra, ohne dass ein Abkommen mit der EU besteht.⁵³ Am 28. 10. 2004 begannen diesbezüglich Verhandlungen zwischen Andorra und der EU über ein Währungsabkommen, das dem Fürstentum ähnliche Rechte und Pflichten wie San Marino und Monaco verleihen würde.⁵⁴ Bislang wurde aber keine Einigung erzielt, da sich die EU im Gegenzug eine Lockerung des andorranischen Bankgeheimnisses erwartet.⁵⁵ Durch die neuen Steuergesetze sollte dies allerdings nur noch eine Frage der Zeit sein.⁵⁶

51 Artikel 2 des Zollabkommens; Dózsza 2008, S. 93, 96; Murray 2006, S. 185, 189; Stapper 1999, S. 74; Duursma 1996, S. 362 f.

52 Protokoll über Fragen des Veterinärwesens zur Ergänzung des Abkommens in Form eines Briefwechsels zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und dem Fürstentum Andorra, ABl. 1997 L 148/16; Murray 2006, S. 185, 189 f.

53 Dózsza 2008, S. 93, 97; Murray 2006, S. 185, 192.

54 Rat der EU, Beschluss 2004/750/EG vom 21. 10. 2004 zur Aufnahme der Verhandlungen über eine Vereinbarung über die Währungsbeziehungen zum Fürstentum Andorra, ABl. 2004 L 332/15.

55 Boldt / de Lória, Andorranische Euros nicht zu jedem Preis, Andorra Intern 15. 11. 2006, http://www.andorra-intern.com/news_2006/andorraeuros.htm (letzte Einsicht 26. 11. 2009).

56 Siehe dazu ein Interview mit dem neuen andorranischen Ministerpräsident Jaume Bartumeu in «Wir wollen jetzt die Assoziierung mit der EU», FAZ vom 15. 12. 2009, Nr. 291, S. 7.

c) Weitere Abkommen mit der EU

Nach diversen Uneinigkeiten bezüglich des Tabaksmuggels trat am 1. 7. 2005 zwischen Andorra und der damaligen EG ein Kooperationsabkommen in Kraft.⁵⁷ So wurde die Grundlage für einen Ausbau der andorranisch-gemeinschaftlichen Beziehungen in Form einer Zusammenarbeit in den Bereichen Umwelt, Kultur, Bildung und Regionalpolitik geschaffen.⁵⁸ Das Kooperationsabkommen stützt sich auf Artikel 218 (ex-Artikel 300 EGV) in Verbindung mit den jeweiligen Einzelbestimmungen des AEUV.⁵⁹ Zudem wurde am 15. 11. 2004 ein Abkommen über die Zinsbesteuerung in Andorra geschlossen, das wie Monaco bis vor kurzem als unkooperative Steueroase angesehen wurde.⁶⁰

3. Zukunftsperspektive

Für das Fürstentum Andorra war der Abschluss des Kooperationsabkommens mit der EG, dessen Anwendungsbereich sich im gegenseitigen Einvernehmen erweitern lässt, ein wichtiger politischer Schritt.⁶¹ Nach dem Machtverlust der Liberalen an die sozialistische Partei PSA im Frühjahr 2009 wird von der andorranischen Regierung sowohl die Reform der Steuergesetze als auch wieder eine weitere Annäherung an die EU in Form einer Assoziierung angestrebt.⁶²

57 Kooperationsabkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und dem Fürstentum Andorra vom 15. 11. 2004, ABl. 2005 L 135/14.

58 Artikel 2, 3, 4, 7 des Kooperationsabkommens; Murray 2006, S. 185, 191.

59 Rat der EU, Beschluss 2005/398 vom 10. 5. 2005 über den Abschluss eines Kooperationsabkommens zwischen der Europäischen Gemeinschaft und dem Fürstentum Andorra, ABl. 2005 L 135/12.

60 Abkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und dem Fürstentum Andorra über Regelungen, die denen der Richtlinie 2003/48/EG des Rates im Bereich der Besteuerung von Zinserträgen gleichwertig sind, ABl. 2004 L 359/33; nach einer Erklärung wurde Andorra 2009 von der schwarzen Liste der OECD gestrichen, siehe Déclaration de la Principauté d'Andorre du 10 mars 2009, <http://www.oecd.org/dataoecd/47/41/42826270.pdf>.

61 Artikel 8 des Kooperationsabkommens.

62 Siehe FAZ vom 15. 12. 2009, Nr. 291, S. 7.

IV. Zusammenfassende Beurteilung

Zusammenfassend betrachtet sind die Beziehungen der EU zu Monaco, San Marino und Andorra allgemein noch nicht besonders stark ausgeprägt. Weder der freie Personenverkehr⁶³ noch sämtliche andere wichtige Politikbereiche jenseits des freien Warenverkehrs sind in den allesamt zentral in Europa gelegenen Kleinstaaten verwirklicht. Insbesondere werden die statisch ausgelegten Verträge der Dynamik des europäischen Integrationsprozesses nicht gerecht und gerade die im vorherigen Kapitel besprochene politische und soziale Dimension der EU-Mitgliedschaft bleibt jenen Kleinstaaten verwehrt.

Bei genauerem Hinsehen lassen sich unter den integrationspolitischen Stellungen der einzelnen Kleinstaaten zudem nicht unbedeutende Unterschiede erkennen. Zwar sind sie faktisch alle in den freien Warenverkehr und die Abschaffung der Zölle innerhalb Europas eingebunden, die Form bzw. Basis der Integration divergiert jedoch. Während die wirtschaftliche Integration Monacos hauptsächlich aus seiner Nahebeziehung zu Frankreich resultiert und von wenig Eigenständigkeit geprägt ist, gelang es San Marino sich diesbezüglich integrationspolitisch von Italien zu lösen und ein direktes Zoll- und Kooperationsabkommen mit der EU zu schliessen. Andorra verfügt ebenfalls über ein Zollabkommen sowie ein erweiterbares Kooperationsabkommen mit der EU und steht darüber hinaus in Verhandlungen mit der EU über eine eigenständige Regelung bezüglich der Verwendung des Euros als offizielles Zahlungsmittel. Gewissermassen kann man einen Stufenbau von mehreren Integrationsniveaus unter den europäischen Kleinstaaten erkennen. In diesem Sinne können die Beziehungen des strukturell ebenso kleinen Fürstentums Liechtenstein zur EU, die im Folgenden im Detail besprochen werden, als eine weitere Integrationsstufe angesehen werden.

63 Sie gehören zu der (langen) Liste der Staaten, die kein Visum für die Einreise in die EU brauchen, siehe Europäische Kommission, Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Aufstellung der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige beim Überschreiten der Aussengrenzen im Besitz eines Visums sein müssen, sowie der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige von dieser Visumpflicht befreit sind (kodifizierte Fassung), KOM (2008) 761 endg.

B. Die EU und das Fürstentum Liechtenstein

Obwohl das Fürstentum Liechtenstein in rein struktureller Hinsicht den europäischen Kleinstaaten Monaco, San Marino und Andorra zuzuordnen ist, wird es in einem separaten Kapitel behandelt. Zum einen hebt sich Liechtenstein, gemessen an seiner Wirtschaftskraft und seinem integrationspolitischen Status, klar von den im vorigen Punkt behandelten europäischen Kleinstaaten ab. Zum anderen soll das Fürstentum gerade aufgrund seines fortgeschrittenen Integrationsstands und in Hinblick auf seine mögliche Vorreiterrolle unter den sehr kleinen Staaten im Rahmen dieser Arbeit in Detail betrachtet werden.

I. Allgemeines

Das Fürstentum Liechtenstein zählt 35.000 Einwohner, wovon 34 Prozent Ausländer sind, und hat eine Gesamtfläche von 160 km².⁶⁴ Am östlichen Rheinufer im Zentrum Europas gelegen, grenzt das Fürstentum an die schweizerischen Kantone Graubünden und St. Gallen sowie das österreichische Bundesland Vorarlberg. Im Jahre 1719 wurden die im Besitz der österreichischen Adelsfamilie Liechtenstein stehenden Gebiete der Herrschaft Schellenberg und der Grafschaft Vaduz vereinigt und vom damaligen Kaiser Karl VI. zum Reichsfürstentum Liechtenstein erhoben. Durch die Aufnahme in den Rheinbund 1806 erlangte Liechtenstein seine staatliche Souveränität, die seitdem erhalten wurde. Heute ist Liechtenstein gemäss Artikel 2 seiner 1921 eingeführten Ver-

64 Liechtensteinische Landesverwaltung, Liechtenstein in Zahlen 2007/2008, http://www.llv.li/pdf-llv-avw-statistik-fliz-2008-gesamte_broschuere (letzte Einsicht 11. 11. 2008).

fassung eine konstitutionelle Erbmonarchie auf demokratisch-parlamentarischer Grundlage, deren Staatsgewalt sowohl im Fürsten als auch dem Volk verankert ist.⁶⁵ Die staatlichen Institutionen Liechtensteins mit einem Parlament (der Landtag), einer Regierung und einer Gerichtsbarkeit für Zivil- und Strafsachen sowie einer Verfassungsgerichtsbarkeit sind durchaus mit denen eines grossen Staates zu vergleichen. Als Besonderheit des politischen Systems Liechtensteins ist die starke Ausprägung der direkten Demokratie anzusehen.⁶⁶ Staatsoberhaupt ist der seit 1989 regierende Fürst Hans-Adam II. von und zu Liechtenstein, wobei die Ausübung der Hoheitsrechte im Jahr 2004 an den Erbprinzen Alois von und zu Liechtenstein übergeben wurde.

Besonders hervorzuheben ist die erfolgreiche Wirtschaft Liechtensteins und das hohe Bruttoinlandsprodukt pro Erwerbstätigen von 169 000 CHF. Der grösste Teil des BIP wird im Bereich Industrie und Gewerbe (39 Prozent) erwirtschaftet, gefolgt von Finanzdienstleistungen und Allgemeinen Dienstleistungen (29 bzw. 25 Prozent) und nur 7 Prozent im landwirtschaftlichen Sektor.⁶⁷

II. Die Verbindung Liechtensteins zu Österreich und der Schweiz und sein Internationaler Status

1. Verbindung zu Österreich

Neben den österreichischen Wurzeln der Fürstenfamilie war Österreich bis zum Ende des 1. Weltkrieges auch der engste politische und wirtschaftliche Partner Liechtensteins. Um ein Ende seiner wirtschaftlichen

65 Verfassung des Fürstentums Liechtenstein vom 5. 10. 1921, Liechtensteinisches LGBL. Nr. 15 (1921); zur Verfassungsreform von 2003, im Rahmen welcher die starke und aktive Monarchie Liechtensteins bestätigt wurde siehe Beattie, Liechtenstein – Geschichte & Gegenwart, S. 299 ff. (2005).

66 Siehe dazu näher Marxer / Pällinger, Direkte Demokratie in der Schweiz und Liechtenstein – Systemkontexte und Effekte, Liechtenstein-Institut Beitrag 36/2006, S. 31 ff.

67 Liechtensteinisches Amt für Volkswirtschaft, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung 2005, S. 6 http://www.llv.li/pdf-llv-avw-statistik-volkswirtschaftliche_gesamtrechnung_2005 (letzte Einsicht 11. 11. 2008); siehe zur wirtschaftlichen Entwicklung Liechtensteins Merki, Wirtschaftswunder Liechtenstein – Die rasche Modernisierung einer kleinen Volkswirtschaft im 20. Jahrhundert (2007).

Isolation bemüht, schloss das Fürstentum 1852 ein Zoll- und Steuerabkommen mit dem österreichisch-ungarischen Kaiserreich und ab 1880 wurde auch die diplomatische Vertretung Liechtensteins durch die Donaumonarchie wahrgenommen.⁶⁸ Angesichts der wirtschaftlichen Probleme nach dem Zerfall Österreich-Ungarns kündigte Liechtenstein jedoch im Jahre 1919 den Zollvertrag und suchte eine ähnliche Partnerschaft mit dem neutralen Nachbar Schweiz.⁶⁹ Heute pflegt Liechtenstein enge freundschaftliche Beziehungen mit Österreich und ist mit seinem Nachbarland in verschiedensten Bereichen auf bilateraler sowie regionaler Ebene verbunden.⁷⁰

2. Verbindung zur Schweiz

Nach Auflösung des Zollvertrags mit Österreich übernahm rasch die Schweiz die diplomatische Vertretung Liechtensteins in Ländern, in denen das Fürstentum keine Vertretung hatte und Anfang 1921 trat ein Abkommen, das die Verwaltung von Post, Telefon und Postsparkassen durch die Schweiz bestimmte, in Kraft.⁷¹ Während diese Vereinbarungen als klassische Fälle von Auslagerung von Staatsaufgaben – eine für Kleinstaaten übliche Vorgehensweise – anzusehen sind, begründete der Zollvertrag von 1923 eine besonders enge Verbindung zwischen Liechtenstein und der Schweiz.⁷² Die vollständige Integration des Fürstentums in das schweizerische Zollgebiet hatte für Liechtenstein in Zollangelegenheiten die Anwendung sämtlicher schweizerischer Gesetze und die rechtliche Stellung eines schweizerischen Kantons zur Folge.⁷³ Artikel 8 des Zollvertrags verbietet Liechtenstein ausserdem den Abschluss inter-

68 Beattie 2005, S. 29.

69 Siehe dazu Beattie 2005, S. 55 ff.; Eduard von und zu Liechtenstein, *Liechtensteins Weg von Österreich zur Schweiz* (1946).

70 Duursma 1996, S. 170; einige Merkmale der alten Beziehungen überlebten bis heute, wie etwa die Bestellung von Richtern durch Österreich, die Grundlage österreichischen Rechts für das liechtensteinische Zivil- und Strafrecht etc.

71 Beattie 2005, S. 57; Duursma 1996, S. 163; das Abkommen wurde 1978 und zuletzt 1994 im Rahmen des liechtensteinischen EWR-Beitritts erneuert.

72 Vertrag zwischen der Schweiz und Liechtenstein über den Anschluss des Fürstentums Liechtenstein an das schweizerische Zollgebiet vom 29. 3. 1923, Liechtensteinisches LGBI. Nr. 24 (1923).

73 Artikel 4 ff. des Zollvertrags; Beattie 2005, S. 59.

nationaler Abkommen mit Drittstaaten im Handels- und Zollbereich. Die Souveränität des Fürstentums wurde jedoch ausdrücklich gewahrt und eine Kündigungsmöglichkeit des Vertrags für beide Partner festgelegt.⁷⁴ Im Zuge der Öffnung der liechtensteinisch-schweizerischen Grenzen wurden auch fremdenpolizeiliche Vereinbarungen getroffen.⁷⁵ Nach kurzen Überlegungen über die Einführung einer eigenen Währung, erklärte Liechtenstein 1924 einseitig den Schweizer Franken zum gesetzlichen Zahlungsmittel des Fürstentums.⁷⁶ 1980 wurde mit der Schweiz darüber ein Währungsvertrag geschlossen.⁷⁷ Liechtenstein verwendet somit als einziger europäischer Kleinstaat nicht den Euro als offizielles Zahlungsmittel.

Auch wenn die bilaterale Wirtschafts- und Währungsunion mit der Schweiz von einer gewissen Asymmetrie und Abhängigkeit des Fürstentums geprägt ist, konnte Liechtenstein nicht nur wirtschaftlich stark davon profitieren, sondern auch erfolgreich seine Neutralität und Souveränität wahren.

3. Mitgliedschaft in Internationalen Organisationen

Angesichts der immer engeren Verflechtung der Staaten auf multilateraler Ebene wurde (und wird) für Liechtenstein neben den engen bilateralen Beziehungen zu seinen Nachbarn eine eigenständige Mitgliedschaft in Internationalen Organisationen von immer grösserer Bedeutung. Dies gestaltete sich für das Fürstentum jedoch anfangs mehr als schwierig: Bereits 1920 wurde ein Antrag zur Aufnahme in den Völkerbund abgewiesen, mit der offiziellen Begründung Liechtenstein habe einige Aspekte der Souveränität an andere delegiert.⁷⁸ Wahrer Grund für die Ablehnung

74 Präambel und Artikel 41 (2) des Zollvertrags.

75 Artikel 33 des Zollvertrags; siehe auch Vereinbarung zwischen dem Fürstentum Liechtenstein und der Schweiz über die Handhabung der Fremdenpolizei für Drittstaaten im Fürstentum Liechtenstein und über die fremdenpolizeiliche Zusammenarbeit vom 6. 11. 1963, Liechtensteinisches LGBL. Nr. 39 (1963).

76 Gesetz betreffend die Einführung der Frankenwährung vom 26. 5. 1924, Liechtensteinisches LGBL. Nr. 8 (1924).

77 Währungsvertrag zwischen dem Fürstentum Liechtenstein und der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 19. 6. 1980, Liechtensteinisches LGBL. Nr. 52 (1981).

78 Gstöhl 2001, S. 101, 106; League of Nations, Plenary Meetings Records of the 1st Assembly, Annex C, S. 667 f. (1920).

war wohl die besondere Kleinheit des Fürstentums, dessen gleichwertige Mitgliedschaft – wie sich Jahre später in der Mikrostaatendebatte der UNO bestätigen sollte – einige Grossstaaten beunruhigt hätte.⁷⁹

Auch im Zuge der Gründung der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA) durch die Stockholmvereinbarung im Jahre 1960 gelang es Liechtenstein nicht, eigenständiges Mitglied – nicht einmal ohne Stimmrecht – zu werden.⁸⁰ Anstatt dessen kam es im Wege eines Zusatzprotokolls zu einer indirekten Anwendung der Stockholmvereinbarung in Liechtenstein durch den Zollvertrag mit der Schweiz, die EFTA-Gründungsmitglied ist.⁸¹

Ebenso schloss der Europarat 1969 noch eine Mitgliedschaft des Fürstentums aus, als Liechtenstein die Ratifikationsurkunden für die ersten fünf Europakonventionen hinterlegte.⁸² Doch Liechtenstein liess nicht locker und erlangte schon fünf Jahre später den Beobachterstatus und 1978 schliesslich die Vollmitgliedschaft im Europarat.⁸³ Von Interesse ist die interne Feststellung des Ministerkomitees, dass das Statut des Europarates keine Unterscheidung nach Staatengrösse vorsehe, bezüglich einiger Bedenken seitens grösserer Staaten im Rahmen der Aufnahme Liechtensteins in den Europarat.⁸⁴ Der nächste wichtige Schritt erfolgte im Jahr 1990 durch den Beitritt Liechtensteins zu den Vereinten Nationen, wo das Fürstentum sich auf einige Spezialbereiche konzentriert, in welchen es eine aktive Rolle spielt.⁸⁵

Als 1990 zwischen der EU und den EFTA-Ländern Verhandlungen über das Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum

79 Duursma 1996, 172 f; zur Mikrostaatendebatte Gstöhl 2001, S. 101, 106 ff.

80 Batliner 2007, S. 11, 22.

81 Für die wenigen Bereiche der EFTA Konvention, die über den Anwendungsbereich des Zollvertrags hinaus gingen, wurde das Mandat der Schweiz diesbezüglich erweitert, siehe Protokoll über die Anwendung des Übereinkommens zur Errichtung der EFTA auf das Fürstentum Liechtenstein vom 4. 1. 1960, LGBL. 1960/13.

82 Batliner 2007, S. 11, 22; Duursma 1996, S. 179.

83 Committee of Ministers Resolution (78) 48 of Nov. 13 1978; siehe dazu auch Beck, Liechtensteins Mitgliedschaft im Europarat (1979); Seiler 2004, S. 292, 297 f.

84 PACE, Report of the Political Affairs Committee, Doc. 4193 of Sept. 28 1978 S. 382–383.

85 Wenaweser, Herausforderungen und Chance des Kleinstaates – am Beispiel Liechtenstein in der UNO, in: Busek / Hummer (Hrsg.), Der Kleinstaat als Akteur in den Internationalen Beziehungen, S. 277 ff. (2004); Liechtenstein ist ausserdem Mitunterzeichnerstaat der Schlussakte von Helsinki von 1975, aus der die OSZE hervorging und in der das Fürstentum seither aktiv mitarbeitet.

(EWR) begannen, welches im Gegensatz zur Stockholm-Vereinbarung weit über die schweizerischen Kompetenzen im Rahmen des Zollvertrags hinausging, ergriff Liechtenstein diese Chance, sich von der Schweiz loszulösen und sich als eigenständiger Verhandlungspartner zu etablieren.⁸⁶ Nach einer Änderung des Artikels 8 des Zollvertrags mit der Schweiz⁸⁷ wurde Liechtenstein am 22. 5. 1991 Vollmitglied in der EFTA und konnte so seine Position sowohl gegenüber seinem Nachbarn als auch der EU bedeutend stärken.

III. Die Beziehungen zur EU

1. Das Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR)

a) Der Weg Liechtensteins in den EWR

Nach Abschluss der Verhandlungen über das EWR-Abkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten und den EFTA-Mitgliedstaaten wurde der Vertrag in Liechtenstein am 13. 12. 1992 per Referendum angenommen.⁸⁸ Aufgrund des negativen Ergebnisses der schweizerischen Volksabstimmung stellten sich jedoch bezüglich einer Teilnahme Liechtensteins im EWR – ohne die Schweiz – einige rechtliche Fragen. Einerseits sah Artikel 8 des liechtensteinisch-schweizerischen Zollvertrags eine Mitgliedschaft Liechtensteins nur in Internationalen Organisationen vor, in denen auch die Schweiz Mitglied ist, andererseits bedeutete eine EWR-Mitgliedschaft Liechtensteins die Zugehörigkeit zu zwei verschiedenen Wirtschaftsräumen.⁸⁹ Diese Pro-

86 Duursma 1996, S. 185 f.; Liechtenstein war somit siebter Verhandlungspartner auf der EFTA-Seite neben Österreich, Finnland, Schweden, Island, Norwegen und der Schweiz.

87 Die Fassung des Artikel 8 bis (1) wurde eingefügt durch LGBl. Nr. 55 (1991): *«Das Recht des Fürstentums Liechtenstein, selbst Vertragsstaat internationaler Übereinkommen oder Mitgliedstaat internationaler Organisationen zu werden, denen die Schweiz angehört, wird durch diesen Vertrag nicht eingeschränkt.»*

88 Regierung des Fürstentums Liechtenstein, BuA betreffend das Abkommen über den EWR vom 2. 5. 1992, Nr. 46 (1992).

89 Siehe dazu näher Bruha/Büchel, Staats- und völkerrechtliche Grundfragen einer EWR-Mitgliedschaft Liechtensteins, LJZ 1992, S. 3 ff.

bleme konnten jedoch durch eine weitere Änderung des Artikels 8 Zollvertrag, eine bilaterale Vereinbarung mit der Schweiz, die Genehmigung dieser durch den EWR-Rat und ein weiteres positives Referendum der liechtensteinischen Bevölkerung rasch gelöst werden.⁹⁰ So trat Liechtenstein vier Monate nach Inkrafttreten des EWR-Abkommens diesem am 1. 5. 1995 als sechster Partner auf EFTA-Seite bei und durchbrach den integrationspolitischen Gleichlauf mit der Schweiz.⁹¹

b) Inhalt des Abkommens über den EWR

Das auf Artikel 217 AEUV (ex-Artikel 310 EGV) gestützte Abkommen schafft einen Europäischen Wirtschaftsraum, in dem die vier Grundfreiheiten des Binnenmarktes sowie das Wettbewerbsrecht der EG gelten und zudem eine engere Zusammenarbeit in den sogenannten flankierenden Politiken vorgesehen ist.⁹² Diese weitgehende Übernahme des EU-Binnenmarktrechts durch die EWR/EFTA-Staaten hebt das EWR-Abkommen deutlich von anderen Assoziierungen der Gemeinschaft mit Drittstaaten ab. Ausgenommen vom Anwendungsbereich des EWR-Abkommens sind jedoch die Landwirtschafts- und Fischerei- sowie die Steuer-, Finanz- und Währungspolitik der EU.⁹³ Liechtenstein hat zudem im Bereich des freien Personenverkehrs die Möglichkeit von Schutzmassnahmen beansprucht, wobei aufgrund der geographischen Kleinheit Liechtensteins eigens eine Möglichkeit der Verlängerung der

90 Vertrag zwischen Liechtenstein und der Schweiz betreffend die Änderung des Vertrages vom 29.3. 1923 über den Anschluss des Fürstentums Liechtenstein an das schweizerische Zollgebiet vom 2. 11. 1994, LGBL. Nr. 76 (1995); Vereinbarung zwischen Liechtenstein und der Schweiz zum Vertrag vom 29.3. 1923 über den Anschluss des Fürstentums Liechtenstein an das schweizerische Zollgebiet vom 2. 11. 1994, LGBL. Nr. 77 (1995); Beschluss Nr. 1/95 des EWR-Rates vom 10. 3. 1995 über das Inkrafttreten des EWR-Abkommens für das Fürstentum Liechtenstein, ABL. 1995 L 86/58.

91 Siehe dazu im Detail Hummer 2004 (Sonderbeziehung EG-EFTA), Rn. 239–169; Gstöhl, Successfully Squaring the Circle: Liechtenstein's Membership of the Swiss and European Economic Area, in: Hosli/Saether (Hrsg.), Free trade agreements and customs unions, S. 163 ff. (1997).

92 Artikel 1 EWR-Abkommen.

93 Hummer 2004 (Sonderbeziehung EG-EFTA), Rn. 86; Ritter, Das Fürstentum Liechtenstein im Europäischen Wirtschaftsraum – ein besonderes Integrationsmodell, LJZ 1996, S. 1, 5.

allgemeinen Übergangsfristen geschaffen wurde.⁹⁴ Im Zuge der Verhandlungen betreffend die EWR-Erweiterung konnte eine auf Dauer angelegte Lösung erzielt werden, die lediglich eine in Abständen von fünf Jahren wiederkehrende Überprüfung der Sonderregelung vorsieht.⁹⁵

Die institutionelle Struktur des EWR zeichnet sich neben den Gemeinsamen Organen (EWR-Rat, EWR-Ausschuss, Parlamentarischer EWR-Ausschuss und Beratender EWR-Ausschuss) durch die Einsetzung reiner EFTA- bzw. EG-Organen aus, die jeweils die Erfüllung der Vertragsverpflichtungen bewirken und überwachen.⁹⁶ Während auf Seiten der EG diese Funktionen die bereits vorhandenen Institutionen übernehmen, wurden auf EFTA-Seite dafür eigens die EFTA-Überwachungsbehörde sowie der EFTA-Gerichtshof eingerichtet.⁹⁷

c) Die Mitbestimmungsrechte der EWR / EFTA-Staaten bei EWR-relevanten Rechtssetzungsakten der EU

Eine weitere Besonderheit des EWR-Abkommens ist sein dynamischer Charakter und die damit verbundene laufende Übertragung neuer EU-Regelungen ins EWR-Recht durch Beschlüsse des Gemeinsamen EWR-Ausschusses, die in diesem Zusammenhang wohl als völkerrechtlicher Konsens der EWR-Partner zu werten sind.⁹⁸ Dass hierbei Rechtsakte der EU, die in den Sachbereich des Vertrags fallen, im Sinne der Rechtshomogenität inhaltsgleich ins EWR-Recht übernommen werden, wirft

94 Artikel 9 Abs. 2 Protokoll 15 des EWRA über Übergangszeiten für die Freizügigkeit: *«Bei Ablauf der Übergangszeit für Liechtenstein werden die Vertragsparteien die Übergangsmassnahmen gemeinsam überprüfen, wobei sie die besondere geographische Lage Liechtensteins gebührend berücksichtigen.»*; näher dazu Steiner, Freizügigkeit und Niederlassungsrecht im Fürstentum Liechtenstein im Rahmen des EWR, LJZ 2000, S. 1 ff.

95 Regierung des Fürstentums Liechtenstein, BuA betreffend 15 Jahre Mitgliedschaft des Fürstentums Liechtenstein im EWR, Nr. 17, S. 125 f. (2010).

96 Durch diese sogenannte 2-Pfeiler Struktur der EWR-Institutionen soll die Souveränität und Autonomie aller Vertragspartner gewahrt werden, siehe Mech, EWR und Europäische Integration, S. 46 f., 126 (2007).

97 Siehe zur Errichtung, nachdem sich der EuGH unzuständig erklärt hatte, Abkommen zwischen den EFTA-Staaten zur Errichtung einer Überwachungsbehörde und eines Gerichtshofs vom 2. 5. 1992, ABl. 1994 L 344/3.

98 Artikel 98 EWRA; Hummer 2004 (Sonderbeziehung EG-EFTA), Rn. 193; Bruha / Büchel 1992, S. 3, 16.

die Frage der Mitbestimmungsmöglichkeiten seitens der EFTA-Staaten auf. Eine direkte Mitwirkung der EFTA-Staaten bei der Entscheidungsfindung der Unionsorgane (*decision taking*) ist jedoch ausgeschlossen, da die Entscheidungsautonomie der EU durch das EWR-Abkommen nicht beeinträchtigt werden soll.⁹⁹ Die EFTA-Staaten werden daher lediglich in die Informations- und Konsultationsphase des EU-Rechtssetzungsprozesses (*decision shaping*) einbezogen. Ihre Einflussnahme äußert sich in Form der verpflichtenden Konsultation von EFTA-Experten durch die EU-Kommission, einer Anhörung im Vorfeld von Komitologie-Ausschüssen und der Teilnahme (ohne Stimmrecht) in Ausschussverfahren.¹⁰⁰

Diese Art der Mitgestaltung des neuen EU-Rechts durch die EWR-Mitglieder auf EFTA-Seite ist effektiv als schwach einzustufen, der daraus gewonnene Informationsvorsprung erleichtert hingegen die Umsetzung und Anwendung der zu übernehmenden Regelungen.¹⁰¹

d) Erwägung Nr. 14 der Präambel

Ein weiterer interessanter Aspekt des EWR-Abkommens stellt die Erwägung Nr. 14 der Präambel dar, wonach «der Abschluss dieses Abkommens in keiner Weise die Möglichkeit eines Beitritts *eines jeden* EFTA-Staates zu den Europäischen Gemeinschaften berührt».¹⁰² Ebenso sprach der Europäische Rat von Lissabon 1992 in einem allgemeinen Erweiterungskontext von der den Weg zur Aufnahme in die EU ebenden Funktion des EWR-Abkommens für EFTA-Länder, die eine Mitgliedschaft in der EU anstreben.¹⁰³ Ein Recht auf einen EU-Beitritt

99 16. Erwägung der Präambel des EWRA; Mech 2007, S. 126; zudem rechtsdogmatische Gründe für eine direkte Mitentscheidungsmöglichkeit nur aus einem Beitritt sieht Hummer 2004 (Sonderbeziehung EG-EFTA), Rn. 99 u. 195; so auch Delors, Parlament Rede vom 17. 1. 1990, Verhandlungen EP Nr. 3-385/137.

100 Artikel 99, 100 EWRA; Hummer 2004 (Sonderbeziehung EG-EFTA), Rn. 199 ff.; Entner-Koch, Statische und dynamische Elemente des EWR-Abkommens im Lichte des Decision Shaping, in: Baur (Hrsg.), Europäer-Botschafter-Mensch, S. 67, 69 ff. (2007).

101 Entner-Koch 2007, S. 67, 76.

102 Erwägung Nr. 14 der Präambel des EWRA.

103 Europäischer Rat, Schlussfolgerungen des Vorsitzes zum Gipfel von Lissabon 26./27. 6. 1992, Press Release DOC 92/3, S. 2, B; zum allgemeinen Charakter Regierung

lässt sich aus dieser Zusicherung einer Beitrittsoption in der Präambel des EWR-Vertrags natürlich nicht ableiten, jedoch gibt es zu erkennen, dass der EWR zwar eine dauerhafte Alternative zur EU-Mitgliedschaft sein kann, aber nicht zwingend sein muss. Für das EWR-Mitglied Liechtenstein ist dies insofern von besonderer Bedeutung, als dass dieser Bestimmung eine grundsätzliche Offenheit der EU auch gegenüber sehr kleinen Staaten entnommen werden kann.¹⁰⁴

Rechtlich gesehen dienen die Bestimmungen der Präambel primär der Auslegung eines völkerrechtlichen Vertrags, sind aber ebenso wie der Vertragstext und seine Anhänge Bestandteil des Abkommens und entfalten rechtliche Bindungswirkungen für die Vertragsparteien.¹⁰⁵ Demnach sind die EG und ihre Mitgliedstaaten als Vertragsparteien des EWR-Abkommens auch an die Zusage einer grundsätzlichen Möglichkeit eines EU-Beitritts aller EFTA-Staaten gebunden und ihnen ist daher die kategorische Ablehnung eines liechtensteinischen EU-Beitritts etwa allein aufgrund seiner Kleinheit EWR-rechtlich untersagt.¹⁰⁶

2. Weitere Abkommen mit der EU

a) Das Zusatzabkommen für Liechtenstein zum Landwirtschafts-abkommen zwischen der EU und der Schweiz

Gemäss Artikel 7 des Zollvertrags mit der Schweiz gelten Abkommen der Schweiz mit Drittstaaten in den Bereichen Handel und Zoll auch für Liechtenstein. So wurde bereits 1972 zwischen der Schweiz, Liechtenstein und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft ein Zusatzabkommen zum Freihandelsabkommen der Schweiz mit der damaligen EWG

des Fürstentums Liechtenstein, Zusatzbericht zum BuA Nr. 46/92: Voraussetzungen, Anforderungen, formelle und inhaltliche Aspekte sowie Konsequenzen eines allfälligen EG-Beitrittsgesuches für Liechtenstein vom 13. 10. 1992, Nr. 92 (1992).

104 Bruha 2007, S. 201, 215; Bruha / Alsen 2005, S. 161, 182.

105 Siehe dazu Hilf / Pache, Präambel EUV, in: Grabitz / Hilf (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union I, Rn. 5 ff. (2004); Zuleeg, Der rechtliche Gehalt der Präambeln, in: von der Groeben / Schwarze (Hrsg.), Kommentar zu EU / EG-Vertrag, Rn. 1 ff. (2003).

106 So auch Bruha / Alsen 2005, S. 161, 182; zum neutralen Verhältnis der Grösse eines Staates zum EU-Beitrittsrecht siehe unten 4. Kapitel, A. II, S. 165 ff.

geschlossen, wonach unter anderem liechtensteinische Erzeugnisse behandelt werden als seien sie schweizerischen Ursprungs.¹⁰⁷ Gleiches geschah, als 1999 im Rahmen der «Bilateralen I» die Schweiz mit der EU das Abkommen über den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen, der ja nicht vom EWR-Abkommen umfasst ist, schloss.¹⁰⁸ Während bei den beiden Zusatzabkommen neben der EU und der Schweiz auch Liechtenstein Vertragspartner ist, wird jedoch der bilaterale Charakter der Grundabkommen dadurch nicht berührt.¹⁰⁹ So werden die Interessen Liechtensteins bei der Anwendung und Weiterentwicklung dieser Abkommen auch lediglich durch einen liechtensteinischen Repräsentanten in der schweizerischen Delegation vertreten und dementsprechend im Gemischten Ausschuss keine unterschiedlichen Standpunkte der Schweiz und Liechtensteins ermöglicht.¹¹⁰

b) Die Protokolle für Liechtenstein zur Schengen/
Dublin-Assoziierung der Schweiz

Auch die Teilnahme Liechtensteins am Schengen- und Dublin-System¹¹¹ erfolgte parallel zu den diesbezüglichen schweizerischen Abkommen in Form von zwei – noch nicht in Kraft getretenen¹¹² – Protokollen über den Beitritt Liechtensteins zu den jeweiligen schweizerischen Assoziie-

107 Zusatzabkommen über die Geltung des Abkommens zwischen der EWG und der Schweiz vom 22. 7. 1972 für Liechtenstein, ABl. 1972 L 300/281; Protokoll Nr. 3 des Abkommens zwischen der EWG und der Schweiz vom 22. 7. 1972, ABl. 1972 L 300/189; siehe auch Bradke/Hauser, 75 Jahre Zollvertrag Schweiz-Liechtenstein, S. 43 (1998).

108 Abkommen zwischen der EG und der Schweiz über den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen vom 21. 6. 1999, ABl. 2002 L 114/132; Zusatzabkommen vom 27. 9. 2007 über die Geltung des Abkommens zwischen der EG und der Schweiz über den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen, ABl. 2007 L 270/6.

109 Artikel 2 der Zusatzabkommen.

110 Artikel 2 der Zusatzabkommen; Bradke/Hauser 1998, S. 43 f.

111 Diese haben einerseits eine Grenzöffnung für den Personenverkehr und eine engere Zusammenarbeit im Sicherheitsbereich, andererseits die Beteiligung an der gemeinsamen europäischen Asylpolitik zur Folge, näher zu den inhaltlichen Folgen für Liechtenstein: Regierung des Fürstentums Liechtenstein, BuA betreffend die Protokolle zur Assoziierung Liechtensteins an die Systeme von «Schengen» und «Dublin», Nr. 79/2008.

112 Schweden verweigert seine Zustimmung, solange das Betrugsbekämpfungsabkommen mit der EU oder ein eigenes Steuerinformationsabkommen mit Schweden

rungen.¹¹³ Im Gegensatz zum Landwirtschaftsabkommen wird Liechtenstein durch die Assoziierungsprotokolle jedoch selbständiger Vertragspartner der Schengen- bzw. Dublin-Assoziierung mit eigenen Rechten und Pflichten.¹¹⁴ Demnach wird Liechtenstein auch einen eigenen Vertreter in den Gemischten Ausschuss, der in der Praxis zusammen mit dem Gemischten Ausschuss mit Island und Norwegen tagt, schicken und ist somit den anderen assoziierten Schengen- und Dublin-Staaten gleichgestellt.¹¹⁵ Im Zuge der Schengen/Dublin-Assoziierung wurde auch ein Zusatzabkommen über die Beteiligung der Schweiz und Liechtensteins an der Europäischen Aussengrenzagentur FRONTEX geschlossen.¹¹⁶

c) Das Zinsbesteuerungsabkommen

Auch mit Liechtenstein wurde, ebenso wie mit Monaco, San Marino, Andorra und der Schweiz, ein Abkommen auf Grundlage von Artikel 115

zustande gekommen ist, siehe dazu «Eingegrenzte Zukunft», Liechtensteiner Volksblatt vom 17. 12. 2009, Nr. 286/2009, S. 3.

113 Protokoll zwischen der EU, der EG, der Schweiz und dem Fürstentum Liechtenstein über den Beitritt des Fürstentums Liechtenstein zum Abkommen zwischen der EU, der EG und der Schweiz über die Assoziierung der Schweiz bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands vom 28. 2. 2008, noch nicht in Kraft; Protokoll zwischen der EG, der Schweiz und dem Fürstentum Liechtenstein über den Beitritt des Fürstentums Liechtenstein zum Abkommen zwischen der EG und der Schweiz über die Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des zuständigen Staates für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaat oder in der Schweiz gestellten Asylantrags vom 28. 2. 2008, noch nicht in Kraft; die Texte der Abkommen mit der Schweiz, die die Assoziierung Liechtensteins über ein Protokoll in ihren Artikeln 16 bzw. 15 bereits vorsahen, sind zu finden in ABl. 2008 L 53/52 sowie ABl. 2008 L 53/5.

114 Regierung des Fürstentums Liechtenstein, BuA betreffend die Protokolle zur Assoziierung Liechtensteins an die Systeme von «Schengen» und «Dublin», Nr. 79/2008, 2.1.; siehe dazu auch Epiney/Egbuna-Joss, Rechtsfragen der Mitwirkung Liechtensteins am Schengen-System und an der europäischen Asylpolitik, LJZ 2007, S. 52–69.

115 Ebd.

116 Vereinbarung zwischen der EG einerseits sowie der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Fürstentum Liechtenstein andererseits zur Festlegung der Modalitäten der Beteiligung dieser Staaten an der Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Aussengrenzen der Mitgliedstaaten der EU, unterzeichnet am 30. 9. 2009, noch nicht in Kraft; Text der Vereinbarung im Beschluss des Rates vom 15. 7. 2009, Ratsdok. 10701/09.

AEUV (ex-Artikel 94 EGV) über die Besteuerung von Zinserträgen von natürlichen Personen, die ihren ständigen Wohnsitz in einem Mitgliedstaat der EU haben, geschlossen.¹¹⁷ Nach der deutschen Steueraffäre in Liechtenstein¹¹⁸ und dem diesbezüglich wachsenden internationalen Druck legte Liechtenstein ein Bekenntnis zur Implementierung der OECD-Standards ab und wurde im Mai 2009 zusammen mit Andorra und Monaco als eines der drei letzten Länder von der Liste der unkooperativen Steueroasen genommen.¹¹⁹ Zusammen mit den oben genannten europäischen Kleinststaaten und zahlreichen anderen Ländern, einschliesslich der Schweiz und Österreich, befindet sich Liechtenstein seither auf der «grauen» Liste jener Staaten, die sich zwar zu den internationalen Steuerstandards bekannt, aber diese noch nicht voll umgesetzt haben.¹²⁰

d) Das Betrugsbekämpfungsabkommen

Da gewisse Steuerdelikte nach liechtensteinischem Recht keinen Straftatbestand erfüllen und dementsprechend keine Rechtshilfe gewährt wird, sah die EU bereits während der Verhandlungen über die Assoziierung Liechtensteins zum Schengen-Acquis die Notwendigkeit für ein

117 Abkommen zwischen der EG und dem Fürstentum Liechtenstein über Regelungen, die denen der Richtlinie 2003/48/EG des Rates über die Besteuerung von Zinserträgen gleichwertig sind, vom 7. 12. 2004, ABl. 2004 L 379/83; näher dazu in Hinblick auf die geringen Auswirkungen der Amtshilfe nach Artikel 10, Gey, Internationale Amtshilfe im liechtensteinischen Finanzmarkt- und Steuerrecht – Grundprinzipien und neue Entwicklungen, LJZ 2009, S. 17, 30 ff.

118 Anfang 2008 wurden durch einen ehemaligen Mitarbeiter der LGT Treuhand Bankdaten von mehreren hundert Deutschen, darunter der damalige Vorstandsvorsitzende der Deutschen Post AG, Herbert Zumwinkel, an den Bundesnachrichtendienst weitergegeben und Steuerhinterziehungen in Millionenhöhe – durch die Anlegung von Geldern in liechtensteinischen Stiftungen – aufgedeckt. Die Vorfälle schädeten nicht nur dem liechtensteinischen Finanzplatz, sondern lösten auch eine neue Debatte über das Bankgeheimnis etc. aus.

119 Siehe The Liechtenstein Declaration, <http://www.oecd.org/dataoecd/47/42/42826280.pdf> (letzte Einsicht 25. 11. 2009).

120 OECD, A Progress Report on the Jurisdictions surveyed by the OECD Global Forum in implementing the internationally agreed Tax Standard, <http://www.oecd.org/dataoecd/38/14/42497950.pdf> (letzte Einsicht 06. 10. 2009).

umfassendes Betrugsbekämpfungsabkommen mit dem Fürstentum.¹²¹ Ziel der EU ist es, im Rahmen eines solchen Abkommens mit Liechtenstein ein Kooperations-niveau zu erreichen, welches die verpflichtende Rechts- und Amtshilfe bei indirekten und direkten Steuern umfasst.¹²² Während die Verhandlungen zwischen der Europäischen Kommission und Liechtenstein bereits im Juni 2008 abgeschlossen wurden, fehlte es an einer Einigung auf unionsinterner Ebene und der Rat – in ECOFIN Formation – reagierte schliesslich auf den von der Kommission im Dezember 2008 übermittelten und zur Annahme empfohlenen Vertragstext¹²³ mit einem Auftrag für Nachverhandlungen.¹²⁴ Insbesondere die Bestimmungen über die Amtshilfe und den Zugriff auf Informationen in Hinblick auf Stiftungen und Trusts wurden als noch nicht streng genug angesehen.¹²⁵ Liechtenstein, das sein Bankgeheimnis wahren möchte, distanzierte sich wiederum von der einseitigen Interpretation der Kommission im Zuge der Übermittlung des Vertragstextes an den Rat.¹²⁶ Grundsätzlich ist der Ausgang der Verhandlungen wieder offen, um eine effektive Amtshilfeverpflichtung für Liechtenstein zu begründen, müssten laut Gey entweder explizite Bestimmungen bzw. eine verbindliche Interpretation in das Abkommen aufgenommen werden, ansonsten wären nur ergänzende Vereinbarungen auf bilateraler Ebene oder eine Änderung des liechtensteinischen Rechts eine Möglichkeit.¹²⁷ Am 23. 11. 2009 übermittelte die Kommission einen überarbeiteten Vertragstext,

121 Europäische Kommission, Vorschlag für einen Beschluss des Rates über den Abschluss des Betrugsbekämpfungsabkommens mit Liechtenstein vom 10. 12. 2008, KOM (2008) 839 endg., S. 2, Punkt 1.; näher zu den Bestimmungen des SDÜ über die Rechtshilfe und Auswirkungen auf Liechtenstein Gey 2009, S. 17, 33 f.

122 Dazu Gey 2009, S. 17, 35 f.

123 KOM (2008) 839 endg.

124 Gey 2009, S. 17, 36; Rat der EU, 2922. Tagung des Rates Wirtschaft und Finanzen vom 10. 2. 2009, Mitteilung an die Presse 6069/09, S. 20.

125 Ebda; Aus früheren Ratsdokumenten geht hervor, dass insbesondere Deutschland, Frankreich, Spanien und die Niederlande um eine strengere Regelung bemüht sind, siehe Rat der EU, 2919. Tagung des Rates Wirtschaft und Finanzen vom 20. 1. 2009, Dok. 5514/09, S. 5.

126 «Liechtenstein gegen Deutungsversuche der EU – Umstrittene Interpretation des Betrugsbekämpfungsabkommens» in der NZZ vom 15. 12. 2008, http://www.nzz.ch/nachrichten/international/liechtenstein_gegen_deutungsversuche_der_eu_1.1432064.html (letzte Einsicht: 04. 6. 2009).

127 Gey 2009, S. 17, 37.

demzufolge sich das Abkommen an den von Liechtenstein im März 2009 angenommenen OECD-Standards richtet, mit Empfehlung zur Annahme an den Rat und das Europäische Parlament.¹²⁸

IV. Beurteilung mit Blick auf den Integrationsprozess

Gegenüber dem Verhältnis der EU zu Monaco, San Marino und Andorra sind die liechtensteinischen Beziehungen zur EU nicht nur inhaltlich bedeutend fortgeschrittener, sondern vor allem auch in ihrer Form von grosser Eigenständigkeit geprägt. Der Integrationsstand Liechtensteins ist demnach dem anderer europäischer Staaten, wie der Schweiz, Norwegen oder Island, weitaus ähnlicher als dem Integrationsniveau der strukturell vergleichbaren europäischen Kleinstaaten. Die Darstellung dieses integrationspolitischen «Vorsprungs» Liechtensteins verfolgt jedoch nicht den Zweck dessen Überlegenheit gegenüber den verbliebenen europäischen Kleinstaaten, die nicht EU-Mitglieder sind, zu veranschaulichen, sondern vielmehr eine mögliche – von Liechtenstein nicht zum ersten Mal eingenommene – Vorreiterrolle nun auch im Rahmen der Europäischen Integration zu suggerieren.

Im Folgenden sollen demnach einige Anmerkungen zum derzeitigen Integrationslevel des Fürstentums als ein von aussen an die EU angebundener Drittstaat in Hinblick auf den fortschreitenden Entwicklungsprozess der EU gemacht werden.

1. Vorteile der derzeitigen Lösung in Form einer Anbindung von aussen
 - a) Wirtschaftlich umfassende Partizipation durch Binnenmarktassoziiierung

Im Bereich der wirtschaftlichen Integration ist ein klarer Vorzug des EWR-Abkommens, dass es auch den daran teilnehmenden Nichtmit-

¹²⁸ Europäische Kommission, Amended Proposal for a Council Decision on the conclusion, on behalf of the European Union, of the Cooperation Agreement between

gliedstaaten auf EFTA-Seite eine umfassende Partizipation am europäischen Binnenmarkt sowie den darin verwirklichten Grundfreiheiten ermöglicht. Von den EWR/EFTA-Staaten werden diesbezügliche neue Entwicklungen im Gemeinschaftsrecht zudem in einem automatisierten Verfahren übernommen, um die Homogenität der Rechte innerhalb des EWR bestmöglich zu wahren. Die EWR-Lösung bringt demnach für die beitragsunwilligen europäischen Drittstaaten die gewünschten wirtschaftlichen Vorteile, ohne mit den politischen, finanziellen und im Falle Liechtensteins vor allem auch den personellen Lasten im Ausmass einer EU-Mitgliedschaft verbunden zu sein.¹²⁹

b) Höhere Flexibilität

Gleichzeitig lässt sich eine Anbindung von aussen flexibler gestalten als eine EU-Mitgliedschaft, das heisst im Rahmen von Verträgen mit Drittstaaten ist ein höherer Grad der Differenzierung vom *Acquis* der EU möglich. So kann grundsätzlich frei entschieden werden, in welchen Politikbereichen kooperiert werden soll bzw. können die jeweiligen Abkommen besser an die individuelle Situation des Drittstaates angepasst werden. Auch im Rahmen des wirtschaftlich umfassenden EWR-Abkommens waren dementsprechend Ausnahmen für Liechtenstein im Bereich des freien Personenverkehrs möglich bzw. wurden gewisse heikle Politikbereiche wie die gemeinsame Agrar- und Finanzpolitik, aber auch die Fischereipolitik – zu denken sei an die Interessen Norwegens und Islands – ausgenommen.

the European Union and its Member States, of the one part, and the Principality of Liechtenstein, of the other part, to combat fraud and any other illegal activity to the detriment of their financial interests and to ensure exchange of information on tax matters, KOM (2009) 648/1 endg.

129 Siehe dazu Äusserungen des Fürsten Hans-Adam II., zitiert bei Vielgrader, Mikrostaaten in Europa – Ein Paradoxon im Zeitalter von Interdependenz und Globalisierung? S. 289 (Univ. Diss. Wien 2000); siehe allerdings zu den steigenden Kosten des EWR für Liechtenstein die Äusserungen von Prinz Nikolaus von und zu Liechtenstein im Artikel «Beziehungen zu EU prüfen» im Liechtensteiner Volksblatt vom 17. 11. 2009.

2. Nachteile der derzeitigen Lösung in Form einer Anbindung von aussen

a) Integrationsdefizit fehlende Unionsbürgerschaft

Zwar können von aussen an die EU angebundene Staaten grundsätzlich frei entscheiden, ob sie in einem gewissen Bereich mit der EU eine Kooperation bzw. die Übernahme des Gemeinschaftsrechts wünschen, es gibt jedoch auch Teile des EU-Rechts, die nicht für Drittstaaten offen sind. So ist etwa die Unionsbürgerschaft auf Angehörige der Mitgliedstaaten der EU beschränkt, was in Hinblick auf die weiter oben erörterte soziale Dimension der Unionsbürgerschaft auch für Angehörige von stark integrierten Drittstaaten ein Integrationsdefizit darstellen kann.¹³⁰ Darüber hinaus könnte das Fehlen der Unionsbürgerschaft mit weiterer Entwicklung der Unionsbürgerrechte bzw. der Stärkung des Europäischen Parlaments gerade in Bezug auf den Mangel an politischen Rechten ein Problem für die Angehörigen von Drittstaaten werden, die ja, wie im Falle der EWR-Staaten auf EFTA-Seite, einen beachtlichen Teil des EU-Rechts tagtäglich anwenden, aber als Einzelbürger von jeglicher direkter Mitbestimmung ausgeschlossen sind.

b) Mangelnde Mitbestimmung in den Entscheidungsprozessen

Ein weiteres und derzeit wahrscheinlich grösstes Defizit von Abkommen der EU mit Drittstaaten ist die Tatsache, dass Nichtmitgliedern aufgrund der Entscheidungsautonomie der EG keine bzw. nur sehr eingeschränkte Mitwirkungsrechte bei der Entstehung neuer Regelungen zukommen. Auch die stärkste Form der Mitwirkung durch Drittstaaten im Rahmen des EWR geht über ein sogenanntes *decision shaping* nicht hinaus, eine direkte Mitwirkung in den Entscheidungsprozessen der EU bzw. ein Stimmrecht bleibt auch den Regierungen der EFTA-Staaten verwehrt.¹³¹ Wie bereits erwähnt, werden sich mit wachsender Bedeu-

¹³⁰ Siehe 2. Kapitel, A. I. 2. b) (2), S. 69 ff.

¹³¹ Siehe oben B. III. 1. c), S. 135.

tion des Europäischen Parlaments im Gesetzgebungsverfahren der EU zudem auch die nicht vorhandenen Mitbestimmungsmöglichkeiten der Einzelbürger immer mehr offenbaren.

c) Unsicherheit durch Kündbarkeit von Assoziierungen

Ihre Natur als völkerrechtliche Verträge birgt für Abkommen mit Drittstaaten zudem das grundsätzliche Risiko ihrer Beendigung bzw. des einseitigen Rücktritts durch eine Vertragspartei. Assoziierungen, die ja durch die Erfordernisse eines gemeinsamen Vorgehens und besonderer Verfahren auch eine institutionelle Verfestigung mit sich bringen, heben sich zwar qualitativ von anderen völkerrechtlichen Verträgen ab,¹³² sehen aber regelmässig sogar explizit Beendigungs- und Rücktrittsmöglichkeiten vor. Gemäss Artikel 127 des EWR-Abkommens kann jede Vertragspartei binnen zwölf Monaten nach Mitteilung ohne Angabe von Gründen vom EWR-Abkommen zurücktreten. Im Falle des EWR-Abkommens ist jedoch von besonderer Bedeutung, dass gerade ein Wechsel weiterer EFTA-Staaten auf die EU-Seite des Abkommens durch einen EU-Beitritt nicht unwahrscheinlich ist.¹³³

Für Liechtenstein bedeutet dies konkret, dass ein etwaiger EU-Beitritt Norwegens und Islands das EWR-Abkommen, wenn nicht gar beenden, auf ein bilaterales Niveau herabsenken würde.¹³⁴ Die Aufrechterhaltung der zahlreichen EWR-Institutionen inklusive eigenem Gerichtshof für Liechtenstein als einzigen Vertragsstaat auf EFTA-Seite ist zu bezweifeln. Die simple Beibehaltung des derzeitigen Integrationsstandes könnte für Liechtenstein demnach nicht nur schlicht Stillstand bedeuten, sondern zudem die Gefahr eines integrationspolitischen Rückschritts

132 Vöneky 2006, Rn. 11.

133 Bereits geschehen durch den Beitritt Österreichs, Schwedens und Finnlands 1995; auch ein Beitritt Islands ist durch dessen Beitrittsantrag im Juli 2009 nach den schweren Auswirkungen der Finanzkrise auf das Land um einiges näher gerückt.

134 So Batliner in Jansen, 10 Jahre EWR-Mitgliedschaft: Wie erfolgreich war das Experiment und wie soll es weitergehen? Zusammenfassung der Podiumsdiskussion, in: Bruha/Pällinger/Quaderer (Hrsg.), Liechtenstein – 10 Jahre im EWR, S. 225, 232 f. (2005).

bergen.¹³⁵ Angesichts des im Juli 2009 von Island eingereichten Antrags auf EU-Mitgliedschaft, gilt es eine Neupositionierung Liechtensteins in der Europäischen Integration umso mehr zu überdenken. Im folgenden Kapitel soll daher im Detail die grundsätzliche Möglichkeit einer EU-Mitgliedschaft europäischer Kleinstaaten, mit einem besonderen Augenmerk auf institutionelle Fragen, eingegangen werden. Im letzten Kapitel werden dann die konkreten, rechtlichen Optionen für eine flexible Form der EU-Mitgliedschaft für Kleinstaaten, ebenso wie eine etwaige Erweiterung der Beziehungen zur EU auf Assoziierungsebene angedacht werden.

135 So auch Batliner in Jansen 2005, S. 225, 233; ders., Liechtenstein und die europäische Integration – einige Anfragen, in: Liechtenstein-Institut (Hrsg.), «Was will Liechtenstein sein?» Texte aus dem Nachlass von Gerard Batliner (1928–1008), S. 207, 209 (2009).

4. Kapitel

Die Möglichkeit eines EU-Beitritts
für die europäischen Kleinstaaten

Inhaltsverzeichnis

A.	Der rechtliche Rahmen für die Aufnahme neuer Mitglieder in die EU	155
I.	Die einzelnen Voraussetzungen für einen EU-Beitritt	155
1.	Die Voraussetzungen des Artikels 49 EUV	156
a)	Europäischer Staat	157
b)	Die Werte des Artikels 2 EUV (ex-Artikel 6 (1) EUV)	158
2.	Die Kriterien des Europäischen Rates	159
a)	Die Kopenhagener Kriterien	159
(1)	Das politische Kriterium	160
(2)	Das wirtschaftliche Kriterium	160
(3)	Das besitzstandbezogene Kriterium	161
(4)	Das Vierte Kopenhagener Kriterium oder die Aufnahmefähigkeit der EU	162
b)	Zusätzliche Kriterien des Europäischen Rates	163
c)	Die rechtliche Geltungskraft von Kriterien des Europäischen Rates	164
(1)	Zur rechtlichen Wirkung von Entschliessungen des Europäischen Rates	164
(2)	Die Bedeutung des Verweises auf die Kriterien des Europäischen Rates in Artikel 49 EUV	164
II.	Das neutrale Verhältnis des EU-Beitrittsrechts zur Staatengrösse	165
1.	Das Fehlen eines Hinweises im EU-Recht, dass Kleinheit per se ein Beitritts Hindernis darstellt	166
2.	Stellungnahmen der Unionsorgane oder der Mitgliedstaaten mit Bezug auf die Integration von Kleinstaaten	167
a)	Erklärung Nr. 3 zu Artikel 8 EUV	167

(1) Der Rechtscharakter von der Schlussakte beigefügten Erklärungen	168
(2) Der materielle Gehalt der Erklärung	169
b) Die Entschliessung des Europäischen Parlaments aus 1989	171
c) Die Erwägung Nr. 14 in der Präambel des EWR-Abkommens	172
3. Bestätigung durch die EU-Mitgliedschaft anderer Kleinstaaten	172
a) Das Grossherzogtum Luxemburg	172
b) Die Republik Malta	175
III. Die Entscheidung über den EU-Beitritt	177
1. Die Verfahrensvorschriften des Artikels 49 EUV	177
2. Die Beitrittsentscheidung als Ergebnis einer objektiv-rechtlichen Abwägung des Vertiefungs- und Erweiterungsprinzips	178
IV. Zwischenergebnis	180
B. Zur Repräsentation von Kleinstaaten in der EU	182
I. Die Repräsentation der Mitgliedstaaten im institutionellen System der EU	184
1. Zur Repräsentation der Mitgliedstaaten in den Organen der EU	184
a) Die derzeitige Zusammensetzung der einzelnen Unionsorgane und die Neuerungen des Reform- vertrags von Lissabon	186
(1) Das Europäische Parlament	186
(2) Der Rat der EU	191
(3) Die Kommission	195
(4) Der Europäische Gerichtshof	197
(5) Der Rechnungshof	199
(6) Die beratenden Einrichtungen der Union	200
b) Zusammenfassende Beurteilung der Repräsentation der Mitgliedstaaten in den Organen der EU	201
2. Das Zusammenwirken der Unionsorgane in den Entscheidungsprozessen	203
II. Die demokratische Legitimation des Handelns der Unionsorgane	206

1.	Die duale Legitimation der EU	207
2.	Die Thesen vom Demokratiedefizit der EU	209
a)	Das Demokratiedefizit des Rates und der Kommission	209
b)	Das Demokratiedefizit des Europäischen Parlaments	211
(1)	Zu wenig Rechte des Europäischen Parlaments	211
(2)	Keine Verwirklichung des demokratischen Repräsentationsgrundsatzes der Wahlrechtsgleichheit	211
c)	Das Fehlen vorrechtlicher Bedingungen für Demokratie in der EU	213
3.	Diesbezügliche Problempunkte einer Repräsentation von Kleinstaaten	215
a)	Europäisches Parlament	215
b)	Rat der EU und Europäischer Rat	216
4.	Beurteilung	217
III.	Eine den Besonderheiten der EU entsprechende, postnationale Ausformung des Demokratieprinzips	219
1.	Vorschläge einer postnationalen Demokratie für die EU	220
a)	Assoziative und deliberative Demokratieansätze	220
b)	Output-orientierte Demokratieansätze	221
2.	Der föderale Charakter der EU als Ausgangspunkt für eine europäische Demokratie mit konsoziativen Elementen	222
a)	Spezifische föderale Merkmale der EU	223
b)	Konsoziative Demokratie	225
c)	Zur Effizienz des Handelns der Unionsorgane	229
IV.	Zusammenfassende Beurteilung einer Repräsentation von Kleinstaaten	231
1.	Die Notwendigkeit einer angemessenen Repräsentation der europäischen Kleinstaaten	232
2.	Relativierung der Problempunkte einer Repräsentation von Kleinstaaten	233
a)	Die Repräsentation eines Kleinstaates im Europäischen Parlament	234
b)	Die Repräsentation eines Kleinstaates im Rat der EU bzw. im Europäischen Rat	236
c)	Die Repräsentation eines Kleinstaates in der Kommission	238

d)	Die Repräsentation eines Kleinstaates im EuGH und im Rechnungshof	240
e)	Die Repräsentation eines Kleinstaates in den Nebenorganen	241
C.	Fazit	242

In diesem Kapitel soll im Detail auf die Option eines EU-Beitritts der europäischen Kleinstaaten eingegangen werden. Während in einem ersten Schritt (A.) die konkreten rechtlichen Voraussetzungen einer EU-Mitgliedschaft dargestellt und speziell deren Verhältnis zur Grösse eines Staates analysiert werden, soll im darauffolgenden Punkt (B.) die kleinstaatsspezifische Herausforderung der Repräsentation eines solch kleinen Staates in den Unionsorganen, insbesondere in Hinblick auf die demokratische Legitimation der EU, näher untersucht werden.

A. Der rechtliche Rahmen für die Aufnahme neuer Mitglieder in die EU

Im Folgenden werden zunächst die konkreten Voraussetzungen des Unionsrechts für die Aufnahme eines neuen Mitglieds in die EU untersucht (I.), bevor in einem weiteren Schritt das neutrale Verhältnis dieser Beitrittsvoraussetzungen zur Grösse eines Staates dargelegt wird (II.). Eine EU-Mitgliedschaft kann demnach nicht allein mit dem Einwand zu geringer – oder zu grosser – Grösse verweigert werden, sondern ist vielmehr an die Erfüllung bestimmter politischer und wirtschaftlicher Voraussetzungen sowie die europäische Eigenschaft eines Staates geknüpft. Schliesslich wird argumentiert, dass das politische Ermessen, das den Unionsorganen und den Mitgliedstaaten bei der finalen Entscheidung über den Beitritt eines Staates verfahrensrechtlich eingeräumt wird, durch die rechtliche Zielbindung des europäischen Integrationsprozesses begrenzt ist (III.).¹

I. Die einzelnen Voraussetzungen für einen EU-Beitritt

Die Voraussetzungen für eine Mitgliedschaft in der EU sind sowohl im Primärrecht festgeschrieben als auch in den Schlussfolgerungen der Gipfeltreffen des Europäischen Rates enthalten. Während der zwingende Charakter der Kriterien des Artikels 49 EUV unbestritten ist, herrscht teils Uneinigkeit über die Rechtsverbindlichkeit der sogenannten Kopenhagener Kriterien.

¹ Siehe dazu auch schon 2. Kapitel, B., S. 97 ff.

1. Die Voraussetzungen des Artikels 49 EUV

Artikel 49 EUV ist die zentrale, primärrechtliche Norm betreffend die Aufnahme neuer Mitglieder in die EU. Gemäss dem ersten Satz des Absatzes 1 können nur Staaten, die zu Europa gehören und zudem die verfassungsstaatlichen Grundsätze, auf denen die EU beruht, achten, einen Antrag auf Mitgliedschaft stellen. Im Wortlaut heisst es wie folgt:

«Jeder europäische Staat, der die in Artikel 2 genannten Werte achtet und sich für ihre Förderung einsetzt, kann beantragen, Mitglied der Union zu werden.»²

Bevor auf die konkreten Voraussetzungen eingegangen wird, sollen noch einige Anmerkungen bezüglich des übrigen Wortlauts gemacht werden. So ist einerseits der Wendung «kann beantragen» ein blosses Antragsrecht zu entnehmen,³ was auch klar gegen ein oft diskutiertes Recht auf Beitritt spricht.⁴ Zudem wird aufgrund dieses Wortlautes häufig vertreten, dass die Voraussetzungen des Artikels 49 EUV – im Gegensatz zu den Kriterien des Europäischen Rates – bereits für die Zulässigkeit eines Mitgliedschaftsantrags und nicht erst zum Zeitpunkt des Beitritts erfüllt sein müssen.⁵ Da es sich bei den Kriterien des Artikels 49 EUV um Anforderungen an einen Staat handelt, die bei Nichterfüllung wohl nur langfristig oder sogar nie – etwa im Falle nichteuropäisch im geographischen Sinne – erreicht werden können, ist eine Ablehnung derartiger Anträge ohnehin eher wahrscheinlich, da Beitrittsverhandlungen in der Regel nur eröffnet werden, wenn auch eine Aussicht auf Erfolg besteht.⁶ Andererseits wird aus der Phrase «Mitglied der Union» ein Verbot von Teilmemberschaften abgeleitet, vor allem im Sinne eines Ausschlusses von Einzelbeitritten zur GASP oder der Europäischen Atomgemeinschaft.⁷

2 Cremer, Artikel 49 EUV, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), Das Verfassungsrecht der EU, Rn. 8 (2007); Šarčević 2002, S. 461 ff.

3 Hummer, Artikel I-57, in: Vedder/Heintschel von Heinegg (Hrsg.), Europäische Verfassung, Rn. 30 (2007); Meng, Artikel 49 EUV, in: von der Groeben/Schwarze (Hrsg.), Kommentar zum EU-/EG-Vertrag, Rn. 14 (2003).

4 Siehe für ein Beitrittsrecht Zeh 2004, S. 81 ff.

5 Herrnfeld, Artikel 49 EUV, in: Schwarze (Hrsg.), EU-Kommentar, Rn. 5 (2009); Šarčević 2002, S. 461, 470; dazu auch unten, 2. a) (1), S. 160; a. A. etwa Vedder 2000, Rn. 13.

6 Herrnfeld 2009 (Artikel 49 EUV), Rn. 6; Europäische Kommission, Agenda 2000, S. 46, 55.

7 M.w.N. Cremer 2007 (Artikel 49 EUV), Rn. 8; Vedder 2000, Rn. 1.

a) Europäischer Staat

Die Voraussetzung «Europäischer Staat» wurde als einzige Beitrittsbedingung bereits in den Gründungsverträgen der EU festgeschrieben.⁸ Ein Beitritt zur EU ist demnach nur für Staaten im Sinne des Völkerrechts möglich, die zudem «europäisch» sein müssen. Für internationale Organisationen oder nichtstaatliche Gebiete und Territorien ist somit eine EU-Mitgliedschaft *a priori* ausgeschlossen.⁹ Der völkerrechtliche Staatsbegriff lässt sich durch die Kriterien der 3-Elemente-Lehre Jellineks definieren, wonach unter einem Staat eine politische Einheit zu verstehen ist, die über Staatsgebiet, Staatsvolk und Staatsgewalt verfügt.¹⁰ Durchaus schwieriger gestaltet sich hingegen die Bestimmung des Begriffs «europäisch», dem aber gerade in der aktuellen Frage der Finalität der EU eine entscheidende Bedeutung zukommt. Die Europäische Kommission schloss sich der überwiegenden Ansicht, dass bei der Grenzziehung, ob ein Staat als «europäisch» gilt oder nicht, neben geographischen auch kulturell-historische Aspekte zu berücksichtigen sind, an.¹¹ In der Literatur wird ausserdem gewarnt, dass die europäische Voraussetzung des Artikels 49 EUV nicht als beliebiger «Inklusions- bzw. Exklusionsbegriff» aufgefasst werden darf¹² und eine weite Auslegung des Begriffs befürwortet.¹³ Ein Staat kann demnach von einem EU-Beitritt nur dann aufgrund mangelnder Zugehörigkeit zu Europa ausgeschlossen sein, wenn er weder in geographischer noch in historisch-kultureller Hinsicht als europäisch einzustufen ist.¹⁴

8 Siehe Artikel 237 EWGV, Artikel 205 EAGV, Artikel 95 EGKS, Artikel O EUV; Vedder 2000, Rn. 10; Šarčević 2002, S. 461, 466.

9 Vedder 2000, Rn. 9.

10 Bleckmann, Allgemeine Staats- und Völkerrechtslehre, S. 113 (1995); Jellinek, Allgemeine Staatslehre, S. 174 f. (1960).

11 KOM (2006) 649 endg., S. 19; aus der Literatur siehe m.w.N. Dorau, Die Öffnung der Europäischen Union für europäische Staaten – «Europäisch» als Bedingung für einen EU-Beitritt nach Artikel 49 EUV, EuR 1999, S. 736–753.

12 Münkler, Die politische Idee Europa, in: Delgado/Lutz-Bachmann (Hrsg.), Herausforderung Europa, S. 9, 10 (1995); Bruha/Vogt 1997, S. 477, 480; Vedder 2000, Rn. 10.

13 Bruha/Vogt sehen es gerechtfertigt bei der Bestimmung des Begriffs bis an die Grenzen der möglichen Bedeutung zu gehen, siehe Bruha/Vogt 1997, S. 477, 482; Vedder 2000, Rn. 10; Šarčević 2002, S. 461, 466.

14 Vedder 2000, Rn 10; Bruha/Vogt 1997, S. 477, 482.

b) Die Werte des Artikels 2 EUV (ex-Artikel 6 (1) EUV)

Gemäss Artikel 2 EUV beruht die EU auf den Werten der «Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und der Wahrung der Menschenrechte einschliesslich der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören», die zudem allen Mitgliedstaaten in einer durch «Pluralismus, Nichtdiskriminierung, Toleranz, Gerechtigkeit, Solidarität und die Gleichheit von Frauen und Männern» ausgezeichneten Gesellschaft gemein sind. Der in Artikel 49 EUV bestehende Verweis auf die «Werte des Artikels 2 EUV» entspricht der neuen Konzeption der EU als Wertegemeinschaft, welche allerdings mehr von politischer als rechtlicher Bedeutung ist und in Hinblick auf die Beitrittsvoraussetzungen keine Konsequenzen für die materielle Rechtslage hat.¹⁵ Inhaltlich erweitert wurde der Katalog der im ehemaligen Artikel 6 (1) bereits bestehenden Grundsätze jedoch um die Achtung der Menschenwürde, der Gleichheit und den Schutz der Angehörigen von Minderheiten.¹⁶ Auch die Verbindung zu den Mitgliedstaaten wurde ergänzt durch die Aufzählung der – sehr allgemeinen – Merkmale einer europäischen Gesellschaftsordnung, denen somit die politischen und gesellschaftlichen Systeme von beitragswerbenden Staaten entsprechen müssen.¹⁷ Auch in Bezug auf die bereits im ehemaligen Artikel 6 (1) EUV verankerten Prinzipien der Freiheit, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit handelt es sich um sehr abstrakte Anforderungen, die der inhaltlichen Konkretisierung bedürfen und deren genauer Umfang zu bestimmen durchaus einige Schwierigkeiten bereitet.¹⁸ Grundsätzlich gilt zu sagen, dass die Bestimmung keine strenge Uniformität unter den EU-Mitgliedstaaten, sondern vielmehr eine gewisse Gleichartigkeit ihrer innerstaatlichen Ordnungen hinsichtlich der Verwirklichung dieser Rechtsprinzipien voraussetzt, weshalb sie auch oft als Homogenitätsklausel bezeichnet

15 Fischer 2008, S. 110; Heintschel von Heinegg, Artikel I-2, in: Vedder/Heintschel von Heinegg (Hrsg.), *Europäischer Verfassungsvertrag*, Rn. 3 (2007).

16 Stumpf, Artikel 6 EUV – Verfassungsprinzipien, Grundrechte, in: Schwarze (Hrsg.), *EU-Kommentar*, Rn. 43 (2009); näher zur Hervorhebung dieser Werte Heintschel von Heinegg 2007, Rn. 4, 8 u. 10.

17 Heintschel von Heinegg 2007, Rn. 2 u. 11.

18 Dazu Vedder 2000, Rn. 14 ff.; zu den einzelnen Anforderungen im Detail Schorkopf, *Homogenität in der Europäischen Union*, S. 84 ff., 99 (2000).

net wird.¹⁹ Die Achtung dieser Werte als Voraussetzung für die Aufnahme in die EU verlangt demnach von einem Beitrittswerber auch kein konkretes politisches Modell, sondern vielmehr die Verwirklichung des Kerns dieser Grundsätze, das heisst etwa eine freiheitliche Staatsordnung und eine demokratisch-rechtsstaatliche Regierungsform.²⁰ Die Wahrung der Menschenrechte stellt wiederum auch Anforderungen an das Verhalten eines Staates in der internationalen Gemeinschaft.²¹ Als inhaltliche Konkretisierung der erwarteten menschenrechtlichen Standards ist die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) zu sehen, der die EU gemäss Artikel 6 (2) EUV als eigenständiges Mitglied beigetreten ist. Ebenso wurde mit Inkrafttreten des Reformvertrags von Lissabon gemäss Artikel 6 (1) EUV die EU-Grundrechtecharta rechtsverbindlich.

Obwohl der Verweis auf die Achtung der verfassungsstaatlichen Grundsätze erstmals 1997 mit der Vertragsrevision von Amsterdam in Artikel 49 EUV eingefügt wurde, ging man in der Literatur bereits zuvor von der rechtlichen Geltung dieser Beitrittsvoraussetzung aus.²²

2. Die Kriterien des Europäischen Rates

a) Die Kopenhagener Kriterien

Bereits in Vorbereitung auf die Osterweiterung befasste sich der Europäische Rat von Kopenhagen im Juni 1993 mit den politischen und wirtschaftlichen Voraussetzungen, die ein Beitrittskandidat erfüllen muss, um Mitglied der EU zu werden.²³ Die in den Schlussfolgerungen des

19 Hilf/Schorkopf, Artikel 6 EUV, in: Grabitz/Hilf (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union I, Rn. 6 (2004); von einem Homogenitätserfordernis spricht Heintschel von Heinegg 2007, Rn. 2; zum Begriff der Homogenität m. w. N. Schorkopf 2000, S. 28 f.

20 Cremer 2007 (Artikel 49 EUV), Rn. 9; Nettesheim, EU-Beitritt und Unrechtsaufarbeitung, EuR 2003, S. 36 f.; Richter, Die Erweiterung der Europäischen Union, S. 62 f. (1997).

21 Cremer 2007 (Artikel 49 EUV), Rn. 9.

22 Cremer 2007 (Artikel 49 EUV), Rn. 10; Vedder 2000, Rn. 13 f.; Oppermann 2005, § 32, Rn. 9; Pechstein/Koenig, Die Europäische Union, Rn. 419 (2000); siehe zur rechtlichen Geltungskraft der Kriterien des Europäischen Rates unten c).

23 Europäischer Rat von Kopenhagen, Schlussfolgerungen des Vorsitzes vom 21./22. 6. 1993, Nr. 7.A)iii).

Europäischen Rates von Kopenhagen ausformulierten Kriterien für eine EU-Mitgliedschaft dienen insbesondere dem Schutz des Vertiefungsziels der EU und prägen seither die Beitrittspraxis.

(1) Das politische Kriterium

«Als Voraussetzung für die Mitgliedschaft muss der Beitrittskandidat eine institutionelle Stabilität als Garantie für demokratische und rechtsstaatliche Ordnung, für die Wahrung der Menschenrechte sowie die Achtung und den Schutz von Minderheiten verwirklicht haben».

Hier handelt es sich um jene Anforderungen an die innerstaatliche Ordnung eines Beitrittskandidaten, die im Zuge der Amsterdamer Vertragsrevision durch einen Verweis in Artikel 49 EUV ausdrücklich im EU-Recht festgeschrieben wurden. Seinen Ursprung hatte das erste Kopenhagener Kriterium im ehemaligen Artikel 6 – bzw. damals Artikel F – EUV und dem 3. Erwägungsgrund der Präambel des EUV, wobei sich die Notwendigkeit einer funktionierenden demokratischen Ordnung etwa auch aus dem Recht jedes Unionsbürgers, an Kommunalwahlen im Mitgliedstaat seines Wohnsitzes teilzunehmen, ableiten lässt.²⁴ Durch seine Inkorporation in den 1. Satz des Artikels 49 EUV lässt sich schließen, dass das Kriterium der «Verfassungsstaatlichkeit», wie die Europaeigenschaft, bereits zum Zeitpunkt des Beitrittsantrags erfüllt sein muss.²⁵ Auch der Europäische Rat erachtet das politische Kriterium als «unabdingbare Voraussetzung» bereits für die Eröffnung von Beitrittsverhandlungen, während das zweite und dritte Kopenhagener Kriterium «aus einer zukunftsorientierten, dynamischen Sicht heraus beurteilt» werden müssten.²⁶

(2) Das wirtschaftliche Kriterium

«[die Mitgliedschaft] erfordert ferner eine funktionsfähige Marktwirtschaft sowie die Fähigkeit, dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften innerhalb der Union standzuhalten».

24 Artikel 19 EGV bzw. Artikel 22 AEUV – damals Artikel 8b EGV; siehe Bruha/Vogt 1997, S 477, 486.

25 Šarčević 2002, S. 461, 470.

26 Europäischer Rat von Luxemburg, Tagung vom 12./13. 12. 1997, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Nr. 25; Europäischer Rat von Helsinki, Tagung vom 10./11. 12. 1999, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Nr. 4.

Diese oft als Binnenmarktfähigkeit bezeichnete Beitrittsbedingung stellt Anforderungen an das Wirtschaftssystem der Beitrittskandidaten. Diesbezüglich sei insbesondere auf den in Artikel 119 (1) AEUV (ex-Artikel 4 (1) EGV) verankerten Grundsatz der EU einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb verwiesen.²⁷ Es wird auch hier keine bestimmte Wirtschaftsform verlangt, Ziel des zweiten Kopenhagener Kriteriums ist vielmehr die Wahrung eines gewissen Grades an Homogenität der Wirtschaftsordnungen der Mitgliedstaaten der EU.²⁸ So soll das Funktionieren des Vertragsziels einer gemeinsamen Wirtschaftspolitik der EU²⁹ auch nach Erweiterungen gewährleistet werden. Wann genau ein Beitrittskandidat «binnenmarktreif» ist und dem Wettbewerbsdruck der Union standhalten kann, wird vom Europäischen Rat nicht bestimmt und ist im Wesentlichen anhand wirtschaftlicher Faktoren zu beurteilen. In der Beitrittspraxis wurden die wirtschaftlichen Voraussetzungen für eine EU-Mitgliedschaft bislang flexibel gehandhabt und nicht selten Übergangsregelungen vereinbart.³⁰

(3) Das besitzstandbezogene Kriterium

«Die Mitgliedschaft setzt ausserdem voraus, dass die einzelnen Beitrittskandidaten die aus einer Mitgliedschaft erwachsenden Verpflichtungen übernehmen und sich auch die Ziele der politischen Union sowie der Wirtschafts- und Währungsunion zu eigen machen können.»

Das dritte Kopenhagener Kriterium verlangt die volle Übernahme des «gemeinsamen Besitzstandes» (*acquis communautaire*), was auch die Kapazität eines Beitrittskandidaten in Verwaltung und Justiz einschliesst, das sekundäre Gemeinschaftsrecht tatsächlich einzuführen und anzuwenden.³¹ Zudem müssen künftige politische Verpflichtungen etwa im Rahmen des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts wahrgenommen werden können und diesbezüglich auch ein gewisser «Integrationswille» vorhanden sein.³²

27 Ex-Artikel 4 EGV wird im Reformvertrag von Lissabon in Artikel 119 (1) AEUV Entsprochen.

28 Vedder 2000, Rn. 16; Šarčević 2002, S. 461, 468.

29 Artikel 3 (3) EUV (ex-Artikel 2, 1. Spstr., EUV und ex-Artikel 2 EGV).

30 Oppermann 2005, § 32, Rn. 11; Bruha / Vogt 1997, S. 477, 488.

31 Oppermann 2005, § 32, Rn. 13.

32 Šarčević 2002, S. 461, 468; Nettessheim 2003, S. 36, 54.

(4) Das Vierte Kopenhagener Kriterium oder die Aufnahme-fähigkeit der EU

Bereits 1993 nannte der Europäische Rat von Kopenhagen «die Fähigkeit der Union, neue Mitglieder aufzunehmen, dabei jedoch die Stosskraft der europäischen Integration zu erhalten» einen «ebenfalls wichtigen Gesichtspunkt» bei der Aufnahme neuer Mitglieder. Von allen Kopenhagener Kriterien drückt die Voraussetzung der Integrations- oder Aufnahme-fähigkeit der EU am deutlichsten die Notwendigkeit der Vermittlung zwischen Vertiefungs- und Erweiterungsziel der EU aus.³³ Wie bereits im Abschnitt über die neue Erweiterungsstrategie der EU hervorgehoben, wird dem Vierten Kopenhagener Kriterium jedoch erst seit Kurzem die nötige Aufmerksamkeit geschenkt.³⁴

Nach Auffassung der Kommission und des Europäischen Parlaments wird die Integrationsfähigkeit der EU durch drei Faktoren bestimmt: Durch die Legitimität und Fähigkeit der Unionsorgane, unter neuen Gegebenheiten demokratisch und effizient zu handeln und Beschlüsse zu fassen, durch die ausreichenden finanziellen Mittel, um den Herausforderungen des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts der Union gerecht zu werden und durch die Fähigkeit einer erweiterten Union, ihre politischen Ziele zu verfolgen.³⁵ Es geht bei der Integrationsfähigkeit der EU somit primär um die Frage, ob die EU zu einem bestimmten Zeitpunkt den jeweiligen Beitrittskandidaten aufnehmen und gleichzeitig in institutioneller, finanzieller und politischer Hinsicht handlungsfähig bleiben kann. Solch eine Entscheidung entzieht sich jedoch im Vorfeld weitgehend der rechtlichen Regelung oder Kontrolle und ist zudem verbunden mit Fragen einer europapolitischen Grundorientierung bzw. der Finalität der EU.³⁶ Dies macht die Integrationsfähigkeit zur wohl politischsten Beitrittsvoraussetzung.

Ausserdem unterscheidet sich das Vierte Kopenhagener Kriterium insofern von den restlichen Beitrittsvoraussetzungen, als dass es Anfor-

33 Europäisches Parlament, Entschliessung zur Erweiterungsstrategie 2006–1007, Erwägung N.

34 Siehe zur neuen Erweiterungsstrategie der EU oben 2. Kapitel, A. II. 1. b), S. 75 ff.

35 Europäisches Parlament, Entschliessung zur Erweiterungsstrategie 2006–1007, Erwägung O 8.; KOM (2006) 649 endg., S. 22 f.

36 Bruha/Vogt 1997, S. 477, 490; Lippert 2007, S. 423, 433.

derungen an die EU selbst und nicht an die Kandidatenländer stellt.³⁷ In einem ersten Entwurf für die Entschliessung zur Erweiterungsstrategie 2007 sieht das Europäische Parlament im Zusammenhang mit der Fähigkeit der Union, ihre politischen Ziele zu verfolgen, aber auch vor, dass die Beitrittskandidaten diese unterstützen und nicht behindern sollten.³⁸ Dies bestätigt, dass auch die Integrationsfähigkeit implizit von Eigenschaften und dem Verhalten des Kandidaten abhängt. So ist etwa eine grundsätzlich stärkere Gefährdung der Integrationsfähigkeit bei Beitrittskandidaten von einer besonderen demographischen Grössenordnung, mit hohen Entwicklungsrückständen oder mit einer fremden Kultur wohl nicht zu leugnen.³⁹ Im Vergleich zu den anderen Beitrittsbedingungen liegt es jedoch bei der Voraussetzung der Integrationsfähigkeit nicht bzw. nur zu einem sehr geringen Masse in der Hand des Beitrittskandidaten, ob die einzelnen Faktoren, wie etwa die institutionelle Handlungsfähigkeit der Union, schlussendlich erfüllt werden oder nicht.

b) Zusätzliche Kriterien des Europäischen Rates

1997 ergänzte der Europäische Rat von Luxemburg im Vorfeld der ersten Europa-Konferenz der EU-Mitgliedstaaten und möglicher Beitrittskandidaten die Kopenhagener Kriterien um die Voraussetzung der Achtung der Grundsätze des Völkerrechts und die Verpflichtung, territoriale Streitigkeiten mit friedlichen Mitteln, insbesondere mit Hilfe des Internationalen Gerichtshofs, zu lösen.⁴⁰

37 Europäisches Parlament, Entschliessung zur Erweiterungsstrategie 2006–1007, Erwägung N., O.9.; so auch Bruha/Vogt 1997, S. 477, 489 f.; a.A. KOM (2006) 649 endg., 18.

38 Europäisches Parlament, Bericht von Elmar Brok über das Strategiepapier der Kommission zur Erweiterung 2007 (A6-0266/2008) vom 26. 6. 2008, Erwägung R.7.(i).

39 Oppermann 2005, S. 72, 77.

40 Europäischer Rat von Luxemburg, Schlussfolgerungen des Vorsitzes vom 12./13. 12. 1997, Nr. 5; Vedder 2000, Rn. 60.

c) Die rechtliche Geltungskraft von Kriterien des Europäischen Rates

(1) Zur rechtlichen Wirkung von Entschliessungen des Europäischen Rates

Der Europäische Rat spielt als höchste politische Autorität eine wesentliche Rolle bei der Fortentwicklung der EU, jedoch wird ihm keine Kompetenz für den Erlass rechtlich bindender Rechtsakte zugewiesen.⁴¹ Dementsprechend ist auch eine rechtliche Verbindlichkeit der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates, in denen die Kopenhagener Kriterien festgeschrieben sind, grundsätzlich zu verneinen.⁴²

Unabhängig von dieser Frage werden die Kopenhagener Kriterien in der Literatur dennoch als geltendes Recht angesehen, da sie im Wege systematischer Auslegung aus den Zielbestimmungen des EU-Primärrechts abgeleitet werden können.⁴³ Oft ist in diesem Zusammenhang von einem «autoritativ interpretierenden» Tätigwerden des Europäischen Rates die Rede.⁴⁴ Bei den Kopenhagener Kriterien handelt es sich somit um ungeschriebene oder implizit in den EU-Verträgen enthaltene Beitrittsvoraussetzungen.⁴⁵

(2) Die Bedeutung des Verweises auf die Kriterien des Europäischen Rates in Artikel 49 EUV

Durch den Reformvertrag von Lissabon wurde Artikel 49 (1) EUV um einen vierten Satz ergänzt: «*Die vom Europäischen Rat vereinbarten Kriterien werden berücksichtigt*». Dieser Verweis auf die Kriterien des

41 Wichard, Artikel 4 EUV, in: Calliess / Ruffert (Hrsg.), Das Verfassungsrecht der EU, Rn. 2 (2007); Pechstein, Artikel 4 EUV, in: Streinz (Hrsg.), EUV/EGV, Rn. 2 (2003); m.w.N. Šarčević 2002, S. 461, 473; siehe auch Artikel 15 (1) EUV, der den Europäischen Rat klar als Organ der EU qualifiziert, das rechtsverbindliche Entscheidungen treffen kann, allerdings nicht gesetzgeberisch tätig wird.

42 Diese Frage ist noch nicht abschliessend geklärt und ist verknüpft mit Fragen der Rechtspersönlichkeit der EU bzw. Organqualität des Europäischen Rates, siehe Bruha/Vogt 1997, S. 477, 487.

43 Bruha/Vogt 1997, S. 477, 488; Cremer 2007 (Artikel 49 EUV), Rn. 10; Šarčević 2002, S. 461, 473; Zeh 2004, S. 81, 82; Vedder 2000, Rn. 21.

44 Vedder 2000, Rn. 1; Šarčević 2002, S. 461, 467.

45 Langenfeld, Erweiterung und Vertiefung? Die Europäische Union und die Türkei, Göttinger Online-Beiträge zum Europarecht, Nr. 24, S. 5 (2005); Šarčević 2002, S. 461, 473.

Europäischen Rates kann verschiedenartig interpretiert werden. Einerseits wird darin eine explizite Verpflichtung zur Berücksichtigung und somit eine klare Aufwertung der Kriterien gesehen.⁴⁶ Zudem kann die Bestimmung – ganz im Sinne der strikten Konditionalität der neuen Erweiterungsstrategie – auch auf zukünftige Vereinbarungen des Europäischen Rates bezogen werden und eröffnet somit den Weg zu weiteren Beitrittskriterien.⁴⁷ Andererseits kann die nicht besonders starke Formulierung «werden berücksichtigt» auch als Schwächung der Ausgangslage verstanden werden, gerade wenn man von dem rechtlich zwingenden Charakter der Kopenhagener Kriterien bereits vor dem Reformvertrag ausging.⁴⁸ Dies kann wiederum auch so gedeutet werden, dass die materiellen Kriterien des Europäischen Rates lediglich von den Zulässigkeitsvoraussetzungen des Artikels 49 EUV – die Europaeigenschaft und die Achtung der Werte der Union – abgegrenzt werden sollen. Angesichts der allgemein anerkannten, rechtlichen Geltungskraft der bisherigen Kriterien aufgrund ihrer direkten Ableitung aus dem EU-Recht⁴⁹ scheint mir dies wahrscheinlicher als eine Beabsichtigung der Schwächung ihrer Wirkkraft.

II. Das neutrale Verhältnis des EU-Beitrittsrechts zur Staatengrösse

In diesem Punkt soll dargelegt werden, dass dem EU-Beitrittsrecht keine Grundlage für eine pauschale Andersbehandlung von Staaten besonderer demographischer Grössenordnung zu entnehmen ist. Dafür werden die soeben ausgearbeiteten Kriterien für eine EU-Mitgliedschaft auf ihr Verhältnis zur Staatengrösse untersucht, wobei aufgrund des Themas dieser Arbeit der Fokus bei besonders kleinen Staaten liegt (1.). Ebenso werden allfällige Äusserungen der Organe der EU oder ihrer Mitgliedsstaaten in Bezug auf die europäischen Kleinstaaten analysiert (2.). Schliesslich soll die These durch die Praxis – die EU-Mitgliedschaft der Kleinstaaten Luxemburg und Malta – bestätigt werden (3.).

46 So etwa Herrfeld 2009 (Artikel 49 EUV), Rn. 19.

47 Fischer 2008, S. 173; Lippert 2007, S. 423, 434.

48 Siehe Alsen 2009, S. 137.

49 Siehe oben 2. c) (1), S. 164.

1. Das Fehlen eines Hinweises im EU-Recht, dass Kleinheit *per se* ein Beitrittshindernis darstellt

Neben dem Fehlen eines expliziten Bezugs auf die Grösse eines Staates als Voraussetzung für eine Aufnahme in die EU, enthalten die Beitrittskriterien auch keinen sonstigen Hinweis, dass allein die Kleinheit eines Staates einen EU-Beitritt ausschliesst. So stellt etwa das Erfordernis «Europäischer Staat», die erste Beitrittsvoraussetzung des Artikels 49 EUV, wie oben gezeigt, vielmehr auf Faktoren wie die geographische Lage eines Beitrittswerbers sowie kulturell-historische Aspekte ab, die weder von der Grösse noch von der Bevölkerungszahl eines Staates abhängig sind. Diese Faktoren werden von den europäischen Kleinstaaten Monaco, San Marino, Andorra und Liechtenstein zudem erfüllt: Als selbständige Mitglieder der Vereinten Nationen und dank ihrer geographischen Lage im Zentrum Europas kann weder ihre Staatlichkeit noch ihre Zugehörigkeit zu Europa angezweifelt werden. Ebenso verhält sich das Kriterium der Achtung der Werte nach Artikel 2 EUV (ex-Artikel 6 (1) EUV) neutral zur Grösse eines Staates. Die Erfüllung menschenrechtlicher Standards sowie die Verwirklichung einer von Freiheit, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit geprägten Staatsordnung sind von der Grösse eines Staates unabhängig.

Dasselbe gilt für das wirtschaftliche sowie das bestitzstandbezogene Kriterium des Europäischen Rates: Eine schwache Marktwirtschaft kann Staaten jeder Grösse treffen, genauso wie der Wille zur Übernahme des gemeinschaftlichen Besitzstandes und der politischen Ziele der Union keine Frage der Grösse ist. Auch das Vierte Kopenhagener Kriterium, das dem Schutz der Integrationsfähigkeit der EU dient, enthält gemäss den Ausführungen der Unionsorgane keinen Hinweis auf einen allgemeinen Ausschluss sehr kleiner Staaten von der EU-Mitgliedschaft.

Nicht zu leugnen ist hingegen die Tatsache, dass sehr kleine Staaten bei der Erfüllung gewisser Beitrittskriterien auf besondere, durch ihre Kleinheit bedingte Schwierigkeiten stossen können. Gerade in Hinblick auf die beschränkten personellen Ressourcen von sehr kleinen Staaten ist diesbezüglich etwa an mögliche Probleme bei der Übernahme und vor allem der Umsetzung des *acquis communautaire* zu denken. Insbesondere aber das Erfordernis der Legitimität und Fähigkeit der Unionsorgane, unter neuen Gegebenheiten demokratisch und effizient zu handeln und Beschlüsse zu fassen – ein Aspekt des Vierten Kopenhagener Krite-

riums – könnte gerade im Zuge der Aufnahme eines europäischen Kleinstaates aufgrund seiner geringen Bevölkerungszahl problematisch werden. Auf diese Schwierigkeit der Repräsentation von sehr bevölkerungsarmen Staaten in den Institutionen der EU wird in dieser Arbeit noch im Detail eingegangen werden.⁵⁰

Nichtsdestotrotz gilt zu sagen, dass das EU-Recht keine Hinweise enthält, dass allein die Kleinheit eines Staates ein Grund für die Ablehnung eines Mitgliedschaftsantrags sein kann.⁵¹ Wohl können kleinheits-spezifische Probleme die Erfüllung der Kriterien für eine Aufnahme erschweren oder gar scheitern lassen, die geringe Grösse *per se* ist aber kein Beitritts Hindernis.⁵²

2. Stellungnahmen der Unionsorgane oder der Mitgliedstaaten mit Bezug auf die Integration von Kleinstaaten
 - a) Erklärung Nr. 3 zu Artikel 8 EUV

Im Zuge der – erstmals in Artikel I-57 der gescheiterten Europäischen Verfassung beabsichtigten – primärrechtlichen Verankerung der Europäischen Nachbarschaftspolitik wurde in die Schlussakte der Regierungskonferenz über den Verfassungsvertrag eine von allen Mitgliedstaaten der EU gemeinsame Erklärung zu dieser Bestimmung in Hinblick auf die europäischen Kleinstaaten, die keine EU-Mitglieder sind, abgegeben. Diese Erklärung wurde in der Schlussakte der Regierungskonferenz zum Reformvertrag von Lissabon als Erklärung Nr. 3 zum nunmehrigen Artikel 8 EUV über die Beziehungen der EU zu den Ländern in ihrer Nachbarschaft wortgleich übernommen und lautet wie folgt:

«Die Union trägt der besonderen Lage der Länder mit geringer territorialer Ausdehnung Rechnung, die spezifische Nachbarschaftsbeziehungen zur Union unterhalten.»

50 Siehe unten B., S. 182 ff.

51 Dies entspricht auch der Zielsetzung der europäischen Verträge eines immer engeren Zusammenschlusses der Völker Europas.

52 So auch schon Bruha 2007, S. 201, 214 f.; Bruha / Alsen 2005, S. 161, 181 f.; Bruha / Gey-Ritter, Kleinstaat und Integration: Liechtenstein im europäischen Integrationsprozess und in der Welthandelsordnung, AVR 1998, S. 154, 171.

Bevor auf den Inhalt dieser Erklärung eingegangen wird, soll zunächst die rechtliche Geltungskraft von der Schlussakte beigefügten Erklärungen erläutert werden.

(1) Der Rechtscharakter von der Schlussakte beigefügten Erklärungen

Gemäss Artikel 51 EUV sind neben dem Vertragstext einschliesslich der Präambel auch die Protokolle und Anhänge Bestandteil des Vertrags über die EU.⁵³ Der Schlussakte kommt hingegen in der Regel lediglich die Bedeutung einer «Formalurkunde zur authentischen Registrierung der Ergebnisse einer internationalen Konferenz» zu, ohne selbst eine materiell-rechtliche Wirkung zu entfalten.⁵⁴ Demnach sind Erklärungen zur Schlussakte der Regierungskonferenz, die den am 13. 12. 2007 unterzeichneten Reformvertrag von Lissabon angenommen hat, nicht zum europäischen Primärrecht zu zählen und auch ihre rechtliche Geltungskraft ginge über eine politische Absichtserklärung nicht hinaus. Da es sich bei der Schlussakte jedoch um eine sich auf den EUV beziehende Urkunde handelt, sind auch dieser beigefügte Erklärungen, die wie die Erklärung Nr. 3 zu Artikel 8 EUV von allen Vertretern der Regierungskonferenz angenommen wurden, gemäss Artikel 31 (2) lit. a der Wiener Vertragsrechtskonvention bei der Auslegung des Vertrags heranzuziehen.⁵⁵ Etwas anders verhält es sich bei einseitig von einzelnen Mitgliedstaaten oder Unionsorganen abgegebenen Erklärungen, wobei auch

53 Artikel 51 EUV entspricht ex-Artikel 311 EGV i.d.F. von Nizza, siehe Fischer 2008, S. 174; Hilf/Pache, Vorbemerkungen EUV, in: Grabitz/Hilf (Hrsg.), Das Recht der EU I, Rn. 41 (2005).

54 So Weber, Schlussakte EEA, in: von der Groeben/Schwarze (Hrsg.), Kommentar EU/EG-Vertrag, Rn. 2 (2003); vgl. auch m.w.N Tomuschat, EWG und DDR – Völkerrechtliche Überlegungen zum Sonderstatus des Aussenseiters einer Wirtschaftsunion, EuR 1969, S. 298, 318 f.; zur Schlussakte der KSZE, Seidl-Hohenveldern, Völkerrecht, Rn. 194, 495 (2000).

55 Artikel 31 (2) lit. a) WVK: «Für die Auslegung eines Vertrags bedeutet der Zusammenhang ausser dem Vertragswortlaut samt Präambel und Anlagen a) jede sich auf den Vertrag beziehende Übereinkunft, die zwischen allen Vertragsparteien anlässlich des Vertragsabschlusses getroffen wurde;» so auch Weber 2003 (Schlussakte EEA), Rn. 3; in Zusammenhang mit der sogenannten Kirchenerklärung Robbers, Status und Stellung von Religionsgemeinschaften in der Europäischen Union, in: Minkenbergh/Willems (Hrsg.), Politik und Religion, S. 139, 153 (2002).

diese bei Annahme durch die anderen Vertragspartner bei der Auslegung zu berücksichtigen sind.⁵⁶

Folglich ist die Erklärung Nr. 3 bezüglich der «Länder mit geringer territorialer Ausdehnung» rechtlich nicht unerheblich und, da sie den gemeinsamen Willen der Mitgliedstaaten der EU darstellt und zudem in direktem Zusammenhang mit dem EUV steht, bei der Interpretation des Vertragsinhaltes heranzuziehen. Aufgrund des expliziten Bezugs auf Artikel 8 EUV dient die Erklärung primär auch der Auslegung dieser die ENP regelnden Bestimmung.

(2) Der materielle Gehalt der Erklärung

In der Literatur wird bislang – entsprechend ihrer Bezugnahme auf Artikel 8 EUV – der materielle Gehalt der Erklärung ausschliesslich in Hinblick auf die Europäische Nachbarschaftspolitik verstanden. So sieht etwa *Hummer* den Zweck dieser Bestimmung im Wesentlichen in der Beruhigung kleinerer Nachbarstaaten vor der Befürchtung der Isolation oder einer Rücksetzung zugunsten grosser strategischer Partnerschaften mit grösseren Nachbarstaaten.⁵⁷

Die Teilnahme an der ENP, die in Artikel 8 EUV verankert ist, schliesst grundsätzlich für einen Staat zwar einen späteren EU-Beitritt nicht aus, es handelt sich bei dem Instrument der ENP aber doch um ein Surrogat zur EU-Mitgliedschaft, das eher für solche Drittstaaten gedacht ist, für die es zumindest in naher Zukunft keine Beitrittsoption gibt. Man könnte dementsprechend argumentieren, dass die Nennung der europäischen Kleinstaaten in einer Erklärung zu Artikel 8 EUV, die demnach indirekt auch in Zusammenhang mit Artikel 49 EUV steht, systematisch als Ausdruck einer abweisenden Haltung gegenüber einem Beitritt oder gar als Ausschluss der EU-Mitgliedschaft zu verstehen ist. Letzteres würde jedoch entschieden zu weit gehen, als dass solch eine pauschale Ausklammerung einer europäischen Staatengruppe von der EU-Mitgliedschaft weder mit dem Sinn und Zweck von Artikel 49 («jeder europäische Staat») und auch des EUV selbst («immer engere Union der Völ-

56 So EuGH, Rs. C-192/99 (*The Queen vs. Secretary of State of the Home Dept.*), Slg. 2001, I 1237, Ziff. 24; zur Unterscheidung von einseitigen Erklärungen Weber 2003 (Schlussakte EEA), Rn. 3.

57 Hummer 2007, Rn. 25; so auch Fischer, Der Europäische Verfassungsvertrag, S. 212 (2005).

ker Europas») vereinbar, noch dem Wortlaut der Erklärung zu entnehmen ist. Der Wortlaut «besondere Lage» deutet vielmehr auf eine Abgrenzung von den anderen Nachbarschaftsländern hin und auch die Phrase «... die spezifische Nachbarschaftsbeziehungen zur Union unterhalten» scheint in Ermangelung eines Zusatzes «können» oder «sollen» mehr den aktuellen Zustand als eine Wunschvorstellung der künftigen Integration dieser Staaten zu beschreiben.⁵⁸ Vor allem die Wahl des Territoriums als Parameter für die Beschreibung der Kleinheit der Staaten («von geringer territorialer Ausdehnung») macht eine dahinterstehende Überlegung in Richtung des Ausschlusses einer Beitrittsoption unwahrscheinlich, wäre doch «geringe demographische Grösse» in Hinblick auf mögliche Schwierigkeiten bei der Erfüllung der Kriterien des Artikels 49 EUV eine weitaus schlüssigere Wortwahl gewesen. Demnach ist diese Erklärung entsprechend den Auslegungsansätzen in der Literatur tatsächlich lediglich als Betonung der unterschiedlichen Situation der Kleinstaaten unter den Nachbarn der Union und allenfalls als Zusage, diesbezüglich ihre Interessen zu schützen, zu verstehen.

Die Tatsache, dass sich die Erklärung genau (und nur) auf die europäischen Kleinstaaten und nicht etwa auch die EFTA-Staaten Norwegen, Island und Schweiz,⁵⁹ deren Situation sich schliesslich ebenfalls klar von den anderen Nachbarschaftsländern unterscheidet, bezieht, gibt der sehr unklaren Stellungnahme der Mitgliedstaaten wohl den einzig unmissverständlichen Gehalt, dass sich die kleinsten Staaten in Europa eben in einer besonderen Lage befinden. Insoweit könnte «spezifische Nachbarschaftsbeziehungen» natürlich doch als eine für die europäischen Kleinstaaten langfristig gewünschte, besondere Form der Dritt-

58 Dafür sprechen auch der englische und französische Wortlaut «which maintain special relations of proximity» bzw. «entretenant avec elle des relations spécifiques des proximité».

59 In einer Regierungsvorlage des Nationalrats der Republik Österreich wird klarge stellt, dass mit den in der Erklärung genannten europäischen Kleinstaaten Andorra, Monaco, San Marino, Vatikan und auch Liechtenstein gemeint sind, siehe Regierungsvorlage betreffend Vertrag von Lissabon zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft samt Protokollen, Anhang und Schlussakte der Regierungskonferenz einschliesslich der dieser beigefügten Erklärungen («Reformvertrag»), Beilage 417 der XXIII. Gesetzgebungsperiode, S. 58, http://www.parlament.gv.at/PG/DE/XXIII/I/I_00417/imfname_097745.pdf (letzte Einsicht 27. 11. 2009).

staatsbeziehungen für besonders kleine Staaten verstanden werden, auf die sich wiederum «erweiterte Assoziierungen», die über jene Verbindungen mit den anderen Nachbarschaftsländern hinausgehen, stützen könnten. Auch solch eine Interpretation würde aber nicht eine pauschale Ausklammerung der Mitgliedschaftsoption rechtfertigen. Ob der speziellen Situation der Kleinstaaten eine Mitgliedschaft (mit eventuellen Sonderrechten) oder eben spezifische Nachbarschaftsbeziehungen besser gerecht werden, wird im Einzelfall zu entscheiden sein.

Zusammenfassend betrachtet ist ein etwaiger Gehalt der Erklärung Nr. 3 zur ENP in Hinblick auf eine generelle Ausklammerung der EU-Mitgliedschaft für die europäischen Kleinstaaten, angesichts sowohl der inhaltlichen Ambivalenz der Erklärung als auch ihrer rechtlichen Stellung unter dem europäischen Primärrecht, jedenfalls zu verneinen.

b) Die Entschliessung des Europäischen Parlaments aus 1989

Im Zuge der Verwirklichung des Binnenmarktes befasste sich das Europäische Parlament 1989 mit der Situation der drei vom Hoheitsgebiet der EG umgebenen Kleinstaaten Monaco, San Marino und Andorra.⁶⁰ In Hinblick auf die Integration dieser Kleinstaaten war das Europäische Parlament der Auffassung, dass «*selbst, wenn der Beitritt dieser Länder zur EG aus historischen und wirtschaftlichen Gründen nicht zweckmässig erscheint, sie dennoch an bestimmten gegenseitigen Vorteilen und Verpflichtungen, ..., teilnehmen könnten.*» Auch hier kommt die spezielle Position der Kleinstaaten in Hinblick auf ihren Status als Nichtmitglieder sowie der Wille für eine bestmögliche Integration⁶¹ zum Ausdruck. Im Gegensatz zur aktuellen Erklärung zur ENP wurde damals explizit auf einen möglichen Beitritt Bezug genommen, wobei zwar Zweifel in Hinblick auf die Zweckmässigkeit geäussert wurden, ein Aus-

60 Europäisches Parlament, Entschliessung zu den Rechten der Bürger kleiner Staaten und Territorien in Europa, ABl. 1989 C 158/329; der wirtschaftliche Hintergrund der Entschliessung, der angesichts der diesbezüglich minimalen Bedeutung des Vatikanstaates und der damals noch von Nichtmitgliedern umgebenen Lage Liechtensteins diese nicht in dieser Masse betraf, erklärt die Nennung nur dieser drei Kleinstaaten.

61 Interessant ist diesbezüglich Ziff. 3, Satz 2, wo es heisst: «*Diese Beteiligung und Zusammenarbeit könnte sich ... auch auf die Rechte der Bürger wie die Freizügigkeit der Personen und die engere Anbindung an das Europa der Bürger erstrecken.*»

schluss der Mitgliedschaftsoption aber auch hier keinesfalls entnommen werden kann. Was die konkreten Zweifel betrifft, ist unter historischen Gründen wohl die in Erwägung B genannte «geschichtliche Bedachtheit dieser Staaten auf ihre politische Unabhängigkeit» zu verstehen, die jedoch gerade im immer enger verflochtenen Europa von heute am Wege der Integration – und der dadurch gewonnenen Mitbestimmung – eigentlich nicht mehr vorbeiführt.⁶²

c) Die Erwägung Nr. 14 in der Präambel des EWR-Abkommens

Die bereits weiter oben erläuterte, in der Präambel des EWR-Abkommens enthaltene Zusicherung einer Beitrittsoption für alle EFTA-Staaten einschliesslich des Fürstentums Liechtenstein spricht ebenso für eine grundsätzliche Offenheit der EU auch gegenüber Kleinstaaten und gegen die Grösse eines Staates als kategorischen Exkludierungsgrund.⁶³

3. Bestätigung durch die EU-Mitgliedschaft anderer Kleinstaaten

Die These, dass die besondere demographische Grössenordnung eines Staates kein Ausschlussgrund für eine EU-Mitgliedschaft ist, wird durch die Mitgliedschaft zweier europäischer Kleinstaaten bestätigt. Mit weniger als 500 000 Einwohnern haben sowohl Luxemburg als auch Malta eine überaus geringe Bevölkerungszahl, abseits ihrer strukturellen Kleinheit unterscheiden sie sich jedoch in vielerlei Hinsicht und geben somit zwei gute Beispiele erfolgreicher Integration von Kleinstaaten.

a) Das Grossherzogtum Luxemburg

Während im 19. und zu Beginn des 20. Jahrhunderts die nationale Existenz des Kleinstaates Luxemburg noch mehrmals in Frage gestellt worden war, zeichnet das Grossherzogtum heute neben einer ausgeprägten

62 Siehe dazu 1. Kapitel, A. II., S. 34 f.

63 Siehe dazu oben 3. Kapitel, B. III. 1. d), S. 136 f.

politischen Stabilität und einer äusserst positiven ökonomischen Entwicklung seine bemerkenswerte Bedeutung für den Prozess der europäischen Integration aus.⁶⁴ Luxemburg zählt zusammen mit Frankreich, Deutschland, Italien, Belgien und den Niederlanden zu den sechs Gründerstaaten der EU.

Luxemburgs Weg in die EU ist einerseits geprägt von seiner klaren Entscheidung für eine Integrationspolitik, andererseits von dem wesentlichen Vorteil, dass die europäische Integration mit der Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) ihren Anfang fand.⁶⁵ Als bedeutender Stahlproduzent⁶⁶ gelang es Luxemburg, als Vollmitglied akzeptiert zu werden und sich zudem als kleinstes Mitglied mit nur 0,2 Prozent der Bevölkerung der EGKS trotzdem 5 Prozent der Mandate in der «Gemeinsamen Versammlung» – dem Vorreiter des Europäischen Parlaments – zu sichern.⁶⁷ Im Weiteren konnten alle drei Mitglieder der Beneluxunion, eine noch von den Exilregierungen 1944 gegründete Wirtschaftsunion Belgiens, Luxemburgs und der Niederlande, von ihrer kollektiven Haltung gegenüber den grossen europäischen Staaten auch auf politischer Ebene profitieren.⁶⁸ Seine Stellung in der EGKS kam Luxemburg auch bei der Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft im Jahre 1957 hinsichtlich der institutionellen Vertretung in den Organen zugute und der Kleinstaat konnte sich einen der neun Kommissare sichern sowie seine – in Relation zur demographischen Grösse – Überrepräsentation im Ministerrat und der parlamentarischen Versammlung beibehalten.⁶⁹ In wirtschaftlicher Sicht konnte eine 10-jährige Schutzklausel für die wettbewerbsempfindliche und strukturell benachteiligte luxemburgische Landwirtschaft verhandelt werden.⁷⁰ Als Gründerstaat und durch

64 Lorig/Hirsch, Luxemburg: «Small, beautiful, and successful?», in: Lorig/Hirsch (Hrsg.), *Das politische System Luxemburgs*, S. 7 (2008).

65 Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl vom 18. 4. 1951.

66 Im Jahre 1950 produzierte Luxemburg mit 2,5 Mio Tonnen mehr Stahl als die Niederlande und Italien, siehe STATEC, *L'économie industrielle du Luxembourg 1948–1966*, Cahiers économique 42 (1968).

67 Majerus, Luxemburg und die Europäische Union – Entwicklung der Europapolitik, in: Lorig/Hirsch (Hrsg.), *Das politische System Luxemburgs*, S. 311, 315 (2008).

68 Ebd.

69 Majerus 2008, S. 311, 318; siehe auch Artikel 138 (2) EWGV (Versammlung); Artikel 148 (2) EWGV (Rat).

70 Siehe Artikel 1, Protokoll zum EWGV betreffend das Grossherzogtum Luxemburg.

Verhandlungsgeschick konnte sich der Kleinstaat auch den Sitz des Europäischen Gerichtshofs, des Europäischen Rechnungshofs, der Europäischen Investitionsbank sowie des Generalsekretariats des Europäischen Parlaments in Luxemburg sichern.⁷¹

In seiner bald 60-jährigen Mitgliedschaft stellte das kleine Luxemburg zudem immer wieder seine Qualität als Vermittler zwischen den Grossen unter Beweis.⁷² So konnte etwa die Krise des leeren Stuhls unter Mithilfe des luxemburgischen Premierministers Pierre Werner während der luxemburgischen Präsidentschaft 1966 überwunden werden.⁷³ Ebenso konnten die bislang elf Ratspräsidentschaften Luxemburgs trotz seiner beschränkten Mittel zu vollster Zufriedenheit verrichtet werden. Nicht zuletzt dank der geringen Verfolgung von Eigeninteressen des Kleinstaates konnten im europäischen Integrationsprozess unter luxemburgischem Vorsitz sogar wichtige Schritte nach vorne gemacht werden, wie etwa die Vollziehung der «Einheitlichen Europäischen Akte» 1985 und der Maastricht-Vertrag.⁷⁴ Neben seiner aktiven Rolle bei der Vertiefung der Integration verfolgte Luxemburg stets seine Überzeugung der statutarischen Gleichheit der Mitglieder («égalité statutaire»), wie etwa in dem Beneluxmemorandum von Dezember 2002 im Rahmen des Europäischen Konvents ersichtlich wurde.⁷⁵ Zudem gelang dem zweitkleinsten EU-Mitglied als einzigem Land neben Deutschland, dass sich die Zahl seiner Sitze im Europäischen Parlament mit der Vertragsreform von Nizza nicht verminderte.⁷⁶

Mit einer Fläche von 2856 km² und 484 000 Einwohnern⁷⁷ war Luxemburg bis zum Beitritt des Inselstaates Malta lange Zeit das kleinste

71 Majerus 2008, S. 311, 322; siehe auch Protokoll über die Festlegung der Sitze der Organe und bestimmter Einrichtungen, sonstiger Stellen und Dienststellen der Europäischen Union, ABl. 2004 C 310/260.

72 Majerus 2008, S. 311, 324.

73 Majerus 2008, S. 311, 320; Hirsch, Luxemburg und die europäische Integration, in: Lorig / Hirsch (Hrsg.), Das politische System Luxemburgs, S. 330, 333 f. (2008).

74 Hirsch 2008, S. 330, 333.

75 Michel / deVries / Santer, Memorandum of the Benelux: a balanced institutional framework for an enlarged, more effective and more transparent Union (CONV 457/02); Magnette / Nicolaïdis, Coping with the Lilliput Syndrome: Large vs. Small Member States in the European Convention, European Public Law 2005, S. 83, 92.

76 Hirsch 2008, S. 330, 331; auch mit Inkrafttreten des Reformvertrags von Lissabon konnte Luxemburg seine 6 Parlamentarier halten, siehe auch unten Tabelle 1 S. 126.

77 Le Portail des Statistiques du Grand-Duché de Luxembourg, <http://www.statistiques.public.lu/fr/index.html> (letzte Einsicht 26. 6. 2008).

EU-Mitglied. Trotz seiner vergleichsweise beschränkten Mitbestimmungsrechte im europäischen Entscheidungsprozess konnte das Grossherzogtum seine nationale Souveränität wahren bzw. sogar ausbauen und seine politischen Interessen wahrnehmen. In wirtschaftlicher Sicht gilt das Grossherzogtum mit einem Pro-Kopf-Einkommen von ca. 66 000 US \$ als eines der reichsten Länder der Welt.⁷⁸

b) Die Republik Malta

Der südlich von Sizilien gelegene Inselstaat Malta ist am 1. 5. 2004 der EU beigetreten und mit einer Fläche von 316 km² und rund 410 000 Einwohnern der kleinste Mitgliedstaat der EU.⁷⁹ Die ehemalige Kolonie Grossbritanniens erreichte 1964 seine Unabhängigkeit und war seit 1970 durch ein Assoziationsabkommen mit den Europäischen Gemeinschaften verbunden.⁸⁰ Im Gegensatz zu Luxemburg ist Malta gezeichnet von einer relativ schwachen Wirtschaft und einer innenpolitischen Spaltung, die sich auch in europäischen Fragen widerspiegelt. Während die konservative, pro-europäische Partit Nazzjonalista (PN) in einer EU-Vollmitgliedschaft Maltas eine grosse Chance sowohl in wirtschaftlicher als auch politischer Sicht sah, lehnte die sozialistische, europafeindliche Malta Labour Party (MLP) eine Mitgliedschaft klar ab, unter anderem aus Gründen der mangelnden Wettbewerbsfähigkeit der maltesischen Wirtschaft.⁸¹ Am 16. 7. 1990 stellte Malta offiziell einen Antrag auf Mitgliedschaft, welcher von der Kommission 1993 unter Bedingung einiger wirtschaftlicher Reformen befürwortet wurde.⁸² 1996 wurde das Aufnahmeverfahren Maltas jedoch aufgrund einer vorübergehenden Machtüber-

78 Lorig / Hirsch 2008, S. 7.

79 Daten siehe National Statistics Office, Malta in Figures 2007, vi, http://www.nso.gov.mt/statdoc/document_file.aspx?id=2088 (letzte Einsicht 1. 7. 2008).

80 Auer / Föllner (Hrsg.), Malta – vom Ordensstaat zur Europäischen Union, S. 114 (2007); Abkommen zur Gründung einer Assoziation zwischen der europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und Malta vom 5. 12. 1970, ABl. 1971 L 61.

81 Berendt, Malta – mit grossen Schritten in die EU, Konrad-Adenauer-Stiftung Publikationen, 31. 3. 2003, http://www.kas.de/proj/home/pub/9/2/year-2003/dokument_id-2171/index.html (letzte Einsicht 1. 7. 2008).

82 EG / Kommission, Die Erweiterungen der Gemeinschaft: Aufgaben und Herausforderungen – Stellungnahme der Kommission zum Beitrittsantrag Maltas, gestützt auf Dok. KOM (1993) 312, Bulletin EG 6, Ziff. 1.3.7 (1993).

nahme der MLP für zwei Jahre unterbrochen.⁸³ Als Malta die Wiederaufnahme der Prüfung seines Beitrittsgesuchs beantragte, hielt die Kommission ihre positive Haltung bei und bestätigte die Erfüllung der politischen Bedingungen und des Erfordernisses einer funktionierenden Marktwirtschaft, nur im Bereich der Wettbewerbsfähigkeit bedürfe es nach wie vor Reformen.⁸⁴ Zu weiteren Herausforderungen für den EU-Beitritt wurden die Vereinbarkeit der militärischen Neutralität Malts mit der GASP⁸⁵ sowie die Einführung der maltesischen Sprache als offizielle EU-Sprache, wofür eine befristete Ausnahmeregelung geschaffen werden musste.⁸⁶

Die besondere Kleinheit des Inselstaates als mögliches Problem für die Aufnahmefähigkeit der EU, insbesondere die Eingliederung in die Institutionen, kam hingegen gar nicht zur Sprache. Malta erhielt fünf Abgeordnete im Europäischen Parlament und drei Stimmen im Rat, jeweils eine Stimme weniger als der demographisch nur minimal größere Gründerstaat Luxemburg.⁸⁷ Im Zuge der Verhandlungen über den Reformvertrag von Lissabon gelang es dem kleinsten EU-Mitglied sogar, einen sechsten Abgeordneten im Europäischen Parlament zu sichern.⁸⁸ Die Reformen der maltesischen Wirtschaft seit dem EU-Beitritt machten ebenfalls gute Fortschritte und am 1. 1. 2008 konnte in Malta der Euro als offizielles Zahlungsmittel eingeführt werden.⁸⁹ Eine aktive

83 Auer / Follner 2007, S. 124.

84 Aktualisierung der Stellungnahme der Kommission zum Beitrittsantrag Malts, KOM (1999) 969.

85 Schlussakte zum Vertrag über den Beitritt zur Europäischen Union 2003, Erklärung der Republik Malta zur Neutralität, III.K.35., ABl. 2003 L 236.

86 Verordnung Nr. 930/2004 des Rates vom 1. 5. 2004 über eine befristete Ausnahmeregelung für die Abfassung von Rechtsakten der Organe der Europäischen Union in maltesischer Sprache, ABl.2004 L 169/1.

87 Siehe Artikel 11, 12 der Beitrittsakte 2003, ABl. 2003 L 236.

88 Luchterhand, Malta – Musterschüler trotz Diskussionen, in: Lieb / Maurer / von Ondarza (Hrsg.), In 27+x Schritten zur Reform – Die Ratifikation und Umsetzung des Lissabonner Vertrages, Diskussionspapier SWP Berlin, S. 68, 69 (2008) http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=4944 (letzte Einsicht 27. 11. 2009); siehe dazu auch Artikel 14 (2) des Lissabon-Vertrags, der eine Mindestanzahl von 6 Sitzen je Mitgliedstaat im Europäischen Parlament festlegt, sowie unten Tabelle 1 S. 126.

89 Institut für Europäische Politik, EU-27 Watch, No. 6, S. 201 (2008), http://www.iep-berlin.de/fileadmin/website/09_Publikationen/EU_Watch/EU-27_Watch_No_6.pdf (letzte Einsicht 27. 11. 2009); Entscheidung des Rates vom 10. 7. 2007 gemäss Artikel 122 (2) des Vertrags über die Einführung der einheitlichen Währung durch Malta am 1. 1. 2008, ABl. 2007 L 186/32.

Rolle spielt Malta dank seiner geographischen Lage als Verbindungspunkt zwischen Nordafrika und Europa in der Nachbarschafts- sowie Mittelmeerpolitik der EU.⁹⁰ Anfang 2008 fand in Valletta ein erstes Treffen auf Ministerebene zwischen der EU und der Arabischen Liga, das sogenannte «Malta Communiqué», statt.⁹¹

III. Die Entscheidung über den EU-Beitritt

Nach Darlegung der einzelnen Beitrittsvoraussetzungen und ihrem neutralen Verhältnis zur Grösse eines Staates soll an dieser Stelle Grundsätzliches zum Beitrittsverfahren und zur finalen Entscheidung über einen Beitrittsantrag aus rechtlicher Sicht erläutert werden.

1. Die Verfahrensvorschriften des Artikels 49 EUV

Das EU-Beitrittsverfahren lässt sich grundsätzlich in eine Einleitungsphase von Beitrittsantrag bis zur Eröffnung der Verhandlungen durch Ratsbeschluss, in eine Verhandlungsphase und in eine Abschlussphase mit einstimmigem Ratsbeschluss über den Antrag und schliesslich in einen völkerrechtlichen Beitrittsvertrag zwischen den Mitgliedstaaten und dem Beitrittskandidaten gliedern.⁹² Gemäss den Verfahrensvorschriften des Artikels 49 (1) und (2) EUV ist demnach für die Aufnahme eines Beitrittswerbers nicht nur ein einstimmiger, positiver Ratsbeschluss, einschliesslich der Zustimmung des Europäischen Parlaments, über die Annahme des Beitrittsantrags, sondern auch die Ratifikation eines die Aufnahmebedingungen enthaltenden Beitrittsvertrags durch jeden der derzeit 27 EU-Mitgliedstaaten erforderlich.⁹³ Mit dem Reformvertrag von Lissabon genügt nach Abschluss der Verhandlungen für die Zustimmung des Europäischen Parlaments anstatt der nach dem Nizza-Vertrag

90 Institut für Europäische Politik 2008, S. 139.

91 EU – League of Arab States Foreign Affairs Ministerial Meeting («Malta Communiqué») vom 11. 2. 2008, http://www.eu2008.si/en/News_and_Documents/Speeches_Interviews/February/0212RUPEL_Malta.html (letzte Einsicht 6. 10. 2009).

92 Im Detail siehe Vedder 2000, Rn. 25 ff.

93 Šarčević 2002, S. 461, 472; Vedder 2000, Rn. 35.

nötigen absoluten Mehrheit bereits eine einfache Mehrheit der Parlamentarier.⁹⁴ Ausserdem müssen in der Einleitungsphase das Europäische Parlament sowie die nationalen Parlamente frühzeitig über einen Beitrittsantrag unterrichtet werden.⁹⁵ Es handelt sich dabei jedoch lediglich um kleine verfahrenstechnische Änderungen, die zur umstrittenen Frage des Ermessensspielraums bei der finalen Entscheidung über den Beitritt eines Staates keine Neuerungen enthalten.

Nach überwiegender Meinung liegt diese Entscheidung über Stattgeben oder Ablehnung eines Beitrittsantrages im freien politischen Ermessen der Unionsorgane sowie der Mitgliedstaaten⁹⁶ und auch ein Recht auf Beitritt wird dementsprechend verneint.⁹⁷ Im Folgenden wird vertreten, dass den politischen Entscheidungsträgern durch den abstrakten Charakter der rechtlichen Voraussetzungen für einen Beitritt bei der Bewertung ihrer Erfüllung durch die Beitrittskandidaten in der Tat ein grosser Beurteilungsspielraum zukommt, gleichzeitig jedoch die doppelte Zielbindung des europäischen Integrationsauftrags, eine immer engere und zugleich gesamteuropäische Union zu schaffen, diesem Ermessen rechtliche Grenzen setzt. Diese rechtliche Zielgebundenheit entzieht die Entscheidung insoweit dem freien politischen Ermessen der Unionsorgane bzw. der Mitgliedstaaten, als dass sie eine einseitige Verfolgung des einen Ziels, ohne das andere zu berücksichtigen, verbietet, auch wenn es an der Justiziabilität solcher Ermessenfehler mangelt. Dies stützt sich auf die These, dass bei jeder Beitrittsentscheidung das Erweiterungs- und Vertiefungsprinzip des EU-Rechts in Konflikt zueinander stehen und die Entscheidungsträger dementsprechend zu einer objektiv-rechtlichen Abwägung der beiden Prinzipien verpflichtet sind.

2. Die Beitrittsentscheidung als Ergebnis einer objektiv-rechtlichen Abwägung des Vertiefungs- und Erweiterungsprinzips

Das Spannungsfeld zwischen Vertiefung und Erweiterung wurde bereits an früherer Stelle als Konflikt zweier gleichrangiger Prinzipien des EU-

94 Artikel 49 EUV, Satz 3; vgl. auch Artikel 231 AEUV.

95 Artikel 49 EUV, Satz 2; Herrnfeld 2009 (Artikel 49 EUV), Rn. 19.

96 Cremer 2007 (Artikel 49 EUV), Rn. 4; Meng 2003, Rn. 14.

97 Vedder 2000, Rn. 8; Bruha / Vogt 1997, S. 477, 500; Šarčević 2002, S. 461, 463.

Rechts qualifiziert.⁹⁸ Bei der Entscheidung über den Beitritt eines neuen Mitgliedstaates stehen sich nun genau diese beiden Prinzipien gegenüber. Während im ersten Satz des Artikels 49 EUV das Erweiterungsprinzip in Hinblick auf eine gesamteuropäische Integrationslösung verankert ist, dienen die einzelnen Beitrittsvoraussetzungen klar der Verwirklichung bzw. dem Schutz des Vertiefungsprinzips. Es geht daher auch hier primär darum, einen Ausgleich zwischen den sich entgegenstehenden Integrationszielen zu finden. Handelt es sich zwar sowohl bei «jeder europäische Staat» als auch bei den einzelnen Beitrittskriterien bereits um Konkretisierungen der beiden Prinzipien, bleiben dennoch ein relativ hoher Grad an Abstraktion und ein dementsprechend weiter Ermessensspielraum für die politischen Entscheidungsträger. Ob im Einzelfall einem Beitrittsantrag stattgegeben oder dieser abgelehnt, mit anderen Worten dem Erweiterungs- oder dem Vertiefungsprinzip Vorrang gegeben wird, ist demnach in der Tat eine politische Entscheidung. Mit der aus dem Optimierungscharakter von Prinzipien fließenden Verpflichtung zur bestmöglichen Verwirklichung beider Integrationsziele wird jedoch nicht nur der politischen Willkür eine Grenze gesetzt, sondern der Beitrittsfrage eine rechtliche Basis gegeben.

Diese Verpflichtung, die EU sowohl zu vertiefen, als auch zu erweitern, lässt sich bereits in der Praxis der früheren Erweiterungen angesichts von stets darauffolgenden internen Reformen bzw. auch dem Erlass befristeter Übergangsregelungen erkennen. Als Reaktion auf die Aufnahme der mittel- und osteuropäischen Länder in die EU, wobei aus wohl politischen Gründen klar dem Erweiterungsziel Vorrang gegeben wurde, setzt die Union, neben der Umsetzung der nötig gewordenen Reformen durch den Vertrag von Lissabon, nun auch verstärkt auf ein die Vertiefung schützendes Erweiterungskonzept. Dies zeigt sich nicht nur in der Schaffung neuer Partizipationsinstrumente von aussen, wie der ENP, sondern auch in der Verfolgung einer verstärkten Präadhäsionsstrategie gegenüber den Staaten mit bereits zugesagter Beitrittsperspektive und allgemein der stärkeren Betonung des Beitrittskriteriums der Aufnahmefähigkeit der EU.

Ebenso steht nach dieser Auffassung, dass es sich bei der Beitrittsentscheidung um einen durch objektiv-rechtliche Abwägung zu lösen-

98 Siehe oben 2. Kapitel, B. I. 3, S. 104 f.

den Prinzipienkonflikt handelt, einem Beitrittswerber – in Einklang mit der herrschenden Meinung – kein Recht auf Mitgliedschaft zu. Wird in der Aufnahme eines Staates in die EU eine ernsthafte Gefährdung des Vertiefungsprinzips gesehen, kann es durchaus legitim sein, einen Beitrittsantrag abzulehnen. Wird ein Antrag zugunsten der Verwirklichung des Vertiefungsprinzips abgelehnt, werden jedoch, je nach Erfüllungsgrad der Beitrittskriterien bzw. Konvergenz des Beitrittswerbers mit dem EU-Recht, dementsprechende Partizipationsmöglichkeiten von aussen gefunden werden müssen, um auch das Erweiterungsprinzip bestmöglich zu verwirklichen. Dies kann etwa in Form der Europäischen Nachbarschaftspolitik oder einer Binnenmarktassoziiierung geschehen.

Mit zunehmender Bedeutung des Beitrittskriteriums der Aufnahmefähigkeit der EU, das naturgemäss nur schwer vom Beitrittswerber selbst beeinflussbar ist, wäre es theoretisch sogar möglich, dass ein Beitrittswerber, der alle wirtschaftlichen und politischen Kriterien für eine Mitgliedschaft erfüllt, abgewiesen wird. Ebenso wie kein Anspruch auf Mitgliedschaft besteht, ginge in solch einem Falle eine Verpflichtung der EU ihre Aufnahmefähigkeit herzustellen, zum Beispiel durch die Ermöglichung institutioneller Sonderregelungen oder Reformen, wohl zu weit. Es gilt jedoch auch zu beachten, dass bei einem Beitrittswerber, der lediglich an der Aufnahmefähigkeit der EU scheitert, eine rein wirtschaftliche Anbindung angesichts des Entwicklungsprozesses der EU zu einer Union der Bürger wohl nicht mehr länger als Optimierung des Erweiterungsziels angesehen werden kann und diesbezüglich erweiterte Partizipationsformen angeboten werden müssten.⁹⁹

IV. Zwischenergebnis

In diesem ersten Punkt A. wurden die einzelnen unionsrechtlichen Kriterien – geschriebene wie ungeschriebene – für einen Beitritt ausgeführt sowie ihr Verhältnis zur Grösse eines Staates untersucht. Dies ergab, dass die besondere Grössenordnung eines Staates *per se* kein rechtlicher

⁹⁹ Siehe diesbezügliche Vorschläge einer erweiterten Partizipation für die europäischen Kleinstaaten weiter unten im 5. Kapitel, A., S. 253 ff.

Exkludierungsgrund ist bzw. der Mitgliedschaftsantrag eines Kleinstaates nicht allein aufgrund seiner Kleinheit abgewiesen werden darf. Die Beispiele der EU-Mitglieder Luxemburg und Malta zeigen ausserdem, dass eine erfolgreiche Integration von sehr kleinen Staaten möglich ist. Die Verschiedenheit der beiden kleinsten EU-Mitglieder macht zudem die Individualität eines jeden Kleinstaates sowie die Bedeutung politischer und wirtschaftlicher Faktoren für die Stellung eines Staates in der europäischen Integration deutlich. Bemerkenswert ist auch die Tatsache, dass während des Beitrittsverfahrens von Malta die Kleinheit des Inselstaates nicht einmal als Problempunkt angesprochen wurde. All dies kann als Bestätigung für ein neutrales Verhältnis der EU-Beitrittskriterien zur Grösse eines Staates verstanden werden.

Im Lichte dieser Arbeit über die Zukunft der europäischen Kleinstaaten in der europäischen Integration gilt es diesbezüglich jedoch zwei Dinge zu bedenken: Erstens wurde im Zuge der Osterweiterung, mit der auch Malta Mitglied wurde, das Vierte Kopenhagener Kriterium der Integrationsfähigkeit der EU, das, wie oben erwähnt, die grössten Probleme für Kleinstaaten bereiten kann, mehr oder weniger ausser Acht gelassen. Zweitens entspricht die durchschnittliche Bevölkerungsgrösse der europäischen Kleinstaaten Liechtenstein, Andorra, San Marino und Monaco nicht einmal einem Zehntel des kleinsten EU-Mitglieds Malta. Mit dem eigentlichen Kleinstaatenproblem musste sich die EU also bislang noch nicht auseinandersetzen.

Objektiv rechtlich gesehen stehen auch die europäischen Kleinstaaten in Hinblick auf einen EU-Beitritt vor denselben politischen und wirtschaftlichen Herausforderungen wie alle anderen Beitrittskandidaten, in Hinblick auf ihre Kleinheit sind jedoch spezifische Schwierigkeiten bei der Erfüllung einzelner Kriterien denkbar. Angesichts der institutionellen Probleme, mit denen die EU seit der Osterweiterung zu kämpfen hat, könnte vor allem die Vertretung eines Kleinstaates in den Unionsorganen zur Herausforderung werden. Der nächste Abschnitt B. wird sich demnach im Detail mit der Frage einer angemessenen Repräsentation eines Kleinstaates in den Organen der EU aus rechtlicher Sicht auseinandersetzen.

B. Zur Repräsentation von Kleinstaaten in der EU

Im Rahmen dieser Arbeit wurde im Zusammenhang mit etwaigen rechtlichen Schwierigkeiten für die europäischen Kleinstaaten in Hinblick auf einen EU-Beitritt bereits an mehreren Stellen das spezifische Problem ihrer Repräsentation in den Unionsorganen bzw. des Umfangs ihrer Mitbestimmung in den Entscheidungsprozessen angesprochen. Der folgende Abschnitt soll sich im Detail mit diesbezüglichen Schwierigkeiten auseinandersetzen, die sich vor allem in zweierlei Hinsicht stellen können:

Zum einen wird die politische Akzeptanz grosser Mitgliedstaaten einer Internationalen Organisation durch die gleichberechtigte Teilnahme von verhältnismässig sehr kleinen Staaten generell auf die Probe gestellt. So kam es etwa auch in den klassisch intergouvernemental ausgerichteten Vereinten Nationen im Zuge der «Mikrostaatenkrise», die aus zahlreichen Mitgliedschaftsanträgen sehr kleiner Ex-Kolonien resultierte, zunächst zu Vorschlägen einer Mitgliedschaft ohne oder nur mit beschränktem Stimmrecht für die kleinsten Staaten.¹⁰⁰ Ebenso wurde in den Entscheidungsorganen eine Gewichtung der Stimmen diskutiert, wobei neben der Bevölkerungszahl eines Mitgliedstaates auch die finanziellen Beiträge zum Jahresbudget als Faktoren ins Auge gefasst worden wären,¹⁰¹ bevor schlussendlich bekanntlich doch sämtliche «Mikrostaaten» als eigenständige Mitglieder aufgenommen wurden.¹⁰²

Die EU, auf der anderen Seite, verfügt – in Einklang mit ihrem supranationalen Charakter und der direkten Wirkung ihrer Rechtsakte

100 Siehe Gstöhl 2001, S.107 ff.

101 Brinkmann, Majoritätsprinzip und Einstimmigkeit in den Vereinten Nationen, S. 227 f. (1978).

102 Womit sich – wenn man die Rolle des Sicherheitsrates als wahres Machtzentrum ausser Acht lässt – das Prinzip der Staatengleichheit durchgesetzt hat, Gstöhl 2001, S. 101, 107 ff.

auch auf Einzelne – in ihren wichtigsten Repräsentativorganen bereits über ein System der Stimmgewichtung bzw. der Sitzkontingentierung, welches die Bevölkerungszahl der einzelnen Mitgliedstaaten berücksichtigt. Dabei wird den bevölkerungsreichen Mitgliedstaaten der EU ein stärkeres Stimmgewicht gegeben, jedoch gleichzeitig eine klare Überrepräsentation der kleineren Mitgliedstaaten in Relation zu ihrer Bevölkerungszahl in Kauf genommen, um diese nicht in die politische Bedeutungslosigkeit zu versetzen. Angesichts der Tatsache, dass die Bevölkerungszahl der vier hier untersuchten europäischen Kleinstaaten, die zwischen 30 000 und 80 000 rangiert, teilweise nicht einmal einem Zehntel jener der derzeit bevölkerungsärmsten Mitgliedstaaten der EU entspricht,¹⁰³ wird demnach in Hinblick auf eine Repräsentation der europäischen Kleinstaaten in den Organen der EU ein Überstrapazieren der derzeitigen Repräsentationslösung befürchtet.

Ziel dieses Abschnittes ist es, diese kleinheitsspezifischen Probleme zu hinterfragen, wobei zunächst in einem ersten Punkt (I.) im Detail auf die Zusammensetzung der Institutionen der EU und die dahinter stehenden Repräsentationsgrundsätze eingegangen sowie allgemein das Zusammenwirken der einzelnen Organe analysiert werden soll. In einem nächsten Schritt (II.) wird die demokratische Legitimation des Handelns der Unionsorgane untersucht und in Auseinandersetzung mit den verschiedenen Thesen über das sogenannte Demokratiedefizit auf dementprechende Befürchtungen einer weiteren Schwächung der Demokratie in der EU durch eine Aufnahme von Kleinstaaten eingegangen. Der nächste Punkt (III.) soll zeigen, dass für eine Verwirklichung des Demokratieprinzips in der EU die Heranziehung nationalstaatlicher bzw. völkerrechtlicher Massstäbe – wie schon bei der Diskussion über den Verfassungscharakter der europäischen Verträge und die Unionsbürgerschaft – gerade verfehlt ist und die Lösung vielmehr in einer dem hybriden Rechtscharakter der EU entsprechenden Ausformung des Demokratieprinzips gefunden werden müsste. In Punkt IV. sollen schliesslich die befürchteten kleinheitsspezifischen Probleme bei der Repräsentation in den Unionsorganen anhand der vorangegangenen Überlegungen relativiert und das tatsächliche Ausmass nötiger Differenzierungen für Kleinstaaten eingeschätzt werden.

103 Siehe Tabelle Seite 190.

I. Die Repräsentation der Mitgliedstaaten im institutionellen System der EU

1. Zur Repräsentation der Mitgliedstaaten in den Organen der EU

Unter Repräsentation kann allgemein die Verkörperung eines Gemeinwesens durch Vertreter in übergeordneten Gremien bzw. Organen verstanden werden.¹⁰⁴ Das stellvertretende Handeln dieser Repräsentanten soll die Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit auch grosser politischer Verbände ermöglichen und durch das Zusammenwirken der verschiedenen Organe zugleich die Herrschaft organisieren.¹⁰⁵

Während bei einem völkerrechtlichen Zusammenschluss mehrerer Staaten im Rahmen einer Internationaler Organisation die Bezugssubjekte und somit zu Vertretenden die souveränen Staaten sind, steht innerhalb von Nationalstaaten mit dem Volk als Ursprung der Herrschaftsgewalt die Vertretung des Bürgers im Mittelpunkt. Daraus lassen sich zwei verschiedene Repräsentationsgrundsätze ableiten, die eine Repräsentation in Internationalen Organisationen nach dem völkerrechtlichen Prinzip *one state one vote*¹⁰⁶ und in Staaten nach dem demokratischen Prinzip *one man one vote*¹⁰⁷ vorsehen. In ihrer reinsten Form bedeuten diese zwei Prinzipien, dass bei einem Zusammenschluss von Staaten auf völkerrechtlicher Ebene die Stimme jedes Mitgliedstaates gleich zählt, während in einer staatlichen Herrschaftsform die Stimme jedes Bürgers gleich zählt. Dass diese beiden Repräsentationsgrundsätze

104 Cheneval, Die Europäische Union und das Problem der demokratischen Repräsentation, Basler Schriften zur europäischen Integration, Nr. 67, S. 9 (2003), <http://www.europa.unibas.ch/cms4/uploads/media/BS67.pdf> (letzte Einsicht 06. 10. 2009).

105 Pollak, Repräsentation ohne Demokratie – Kollidierende Systeme der Repräsentation in der Europäischen Union, S. 131 (2007); Häberle 2006, S. 328; Böckenförde, Demokratische Willensbildung und Repräsentation, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland II, Rn. 17 ff. (1998).

106 Artikel 2 (1), Satzung der Vereinten Nationen; Doehring, Demokratie und Völkerrecht, in: Cremer et al. (Hrsg.), Tradition und Weltoffenheit des Rechts, S. 127, 134 (2002); Klein, Die Internationalen und Supranationalen Organisationen, in: Vitzthum (Hrsg.), Völkerrecht, Rn. 75, 132 (2001); Mohn, Der Gleichheitssatz im Gemeinschaftsrecht, S. 36 (1990).

107 Zum demokratischen Prinzip der Wahlrechtsgleichheit im deutschen Verfassungsrecht siehe Stern 1984, § 10, S. 304 f.; Meyer, Wahlgrundsätze und Wahlverfahren, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland II, Rn. 20 ff. (1998).

in einem natürlichen Spannungsverhältnis zueinander stehen, zeigen nicht zuletzt die gerade in föderalen Systemen regelmässigen Abweichungen von ihrer strikten Verwirklichung, die sich sowohl in Internationalen Organisationen durch die Wägung der Stimmen von Mitgliedstaaten nach der Bevölkerung oder anderen Faktoren¹⁰⁸ als auch durch das Bestehen von Länderkammern in den Volksvertretungen föderal organisierter Staaten erkennen lassen.

Gerade das Bestehen von Zweikammerparlamenten zeigt, dass auch in konsolidierten Bundesstaaten noch der (Teil-)Autonomie der einzelnen Gliedstaaten entsprochen wird, wobei die dominierende Rolle in den Entscheidungsverfahren allerdings die aus direkt – nach dem demokratischen Prinzip *one man one vote* – gewählten Vertretern des Volkes bestehende Bundeskammer spielt. Die Repräsentation in der Länderkammer erfolgt hingegen nach dem Prinzip *one state one vote*,¹⁰⁹ wobei auch hier in Proportionalität zur Bevölkerung der einzelnen Gliedstaaten oft deren Stimmen gewogen oder Sitzkontingente verteilt werden.¹¹⁰ Je nach Konsolidierungsgrad oder Ausgestaltung des politischen Systems gibt es jedoch auch Bundesstaaten, die nicht nur auf solch eine Berücksichtigung der Einwohnerzahl in der Länderkammer gänzlich verzichten, sondern sogar in der Bundeskammer eine Kontingentierung der Sitze nach der Bevölkerungszahl der einzelnen Gliedstaaten vorsehen.¹¹¹ Insbesondere auf die föderale Lösung der Schweiz wird diesbe-

108 So etwa die parlamentarische Versammlung des Europarats, siehe Artikel 25a u. 26 des Statuts des Europarates; zur Stimmwägung nach finanziellen Kriterien in IMF und der Weltbank siehe Amerasinghe, *Principles of the Institutional Law of International Organizations*, S. 149 (2005).

109 Peters 2001, S. 668.

110 Siehe etwa für den deutschen Bundesrat Artikel 38 GG; für den österreichischen Bundesrat, Artikel 26 B-VG; dazu auch Schönberger, *Lisbon in Karlsruhe, Maastricht's Epigones at Sea*, GLJ 2009, S. 1201, 1212.

111 Siehe Artikel 149 und 150 BV der Schweiz; dazu Biaggini, *Grundlagen und Grundzüge staatlichen Verfassungsrechts: Schweiz*, in: Bogdandy/Villalón/Huber (Hrsg.), *Handbuch Ius Publicum Europaeum*, Rn. 73 ff. (2007); aber auch Article 1, Section 2 and 3, US Constitution; dazu Sedler, *United States*, in: Alen/Blanpain (Hrsg.), *International Encyclopedia of Laws – Constitutional Law*, Rn. 33–35 (2005); sowie Section 7, 24 Commonwealth of Australia Constitution Act, dazu Brooks/Brooks/Thompson, *Australia*, in: Alen/Blanpain (Hrsg.), *International Encyclopedia of Laws – Constitutional Law VII*, Rn. 223–132 (1992); so auch klar und sehr kritisch gegenüber der BVerfGE zum Vertrag von Lissabon Schönberger 2009, S. 1201, 1215.

züglich später noch zurückzukommen sein. An dieser Stelle sollte lediglich gezeigt werden, dass sowohl in Staatenbünden als auch in konsolidierten Bundesstaaten die Zusammensetzung ihrer Repräsentativorgane nicht immer strikt entweder nach dem völkerrechtlichen oder demokratischen Prinzip erfolgt, sondern in föderalen Verbänden vielmehr ein Ausgleich zwischen der Gleichheit der Bürger und der Gleichheit der Staaten gefunden werden muss. In Punkt a) soll nun die derzeitige Zusammensetzung der einzelnen Unionsorgane der EU im Detail analysiert werden, worauf in Punkt b) eine Beurteilung der Repräsentationslösungen in der EU folgen soll.

- a) Die derzeitige Zusammensetzung der einzelnen Unionsorgane und die Neuerungen des Reformvertrags von Lissabon

(1) Das Europäische Parlament

Gemäss ex-Artikel 189 EGV besteht das Europäische Parlament aus «Vertretern der Völker der in der Gemeinschaft zusammengeschlossenen Staaten.» Diese vertreten als direkt gewählte Abgeordnete die Interessen der Bürger in der EU und sind in ihrem Handeln unabhängig von den mitgliedstaatlichen Regierungen.¹¹² Nicht nur die wachsende Einflussnahme des Europäischen Parlaments im Gesetzgebungsverfahren der EU, sondern vor allem auch die Direktwahl ihrer Abgeordneten unterscheidet die Volksvertretung der EU bedeutend von den Parlamentarischen Versammlungen klassischer Internationaler Organisationen.¹¹³ Im neuen Artikel 14 EUV wird die Bezeichnung der Mitglieder des Europäischen Parlaments als «Vertreter der Völker» zugunsten von «Vertretern der Unionsbürgerinnen und Unionsbürger» ersetzt, allerdings handelt es sich beim Europäischen Parlament nach wie vor um ein Repräsentationsorgan mehrerer Völker und nicht eines souveränen europäischen Volkes.¹¹⁴

112 Zur Unabhängigkeit der Mitglieder des Europäischen Parlaments siehe Artikel 4 (1) Satz 2, Akt zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten des Europäischen Parlaments, ABl. 1976 L 278/5 zuletzt geändert durch den Beschluss des Rates vom 25.6 und 23.9. 2002, ABl. 2002 L 283/1.

113 Amerasinghe 2005, S. 133, 136 f.

114 Siehe Artikel 14 EUV; dazu Hatje, Artikel 17 EGV, in: Schwarze (Hrsg.), EU-Kommentar, Rn. 13 (2009); so auch BVerfGE 2009, Rn. 279; zu der identen Regelung im

Ursprünglich wurden die Abgeordneten des Europäischen Parlaments von den nationalen Parlamenten der Mitgliedstaaten entsandt, wobei bereits seit den Anfängen der Europäischen Gemeinschaft den grossen Mitgliedstaaten mehr Sitze zustanden als den Kleinen, also bei der Sitzverteilung nach der Bevölkerungszahl differenziert wurde.¹¹⁵ 1976 wurde das System der Entsendung aufgegeben und die Direktwahl zum Europäischen Parlament eingeführt, wodurch zugleich ein originäres Mandat für die Parlamentsabgeordneten geschaffen wurde. 1979 wurden die Mitglieder des Europäischen Parlaments erstmals in allgemeiner unmittelbarer Wahl für die Dauer von fünf Jahren gewählt.¹¹⁶ Wahlberechtigt ist jeder Unionsbürger, auch jene mit ständigem Wohnsitz in einem Mitgliedstaat der EU, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen.¹¹⁷

Die Sitze im Europäischen Parlament sind mit stetiger Erweiterung der Union auf 736 bzw. seit Inkrafttreten des Reformvertrags von Lissabon auf 751 angestiegen,¹¹⁸ bei deren Verteilung zugleich immer stärker nach der Bevölkerungszahl der einzelnen Mitgliedstaaten differenziert wurde.¹¹⁹ Unterschied die Sitzaufteilung in der «Versammlung» der EWG der sechs Gründerstaaten lediglich drei Kategorien, werden die Sitzkontingente heute nach dem sogenannten Prinzip der degressiven Proportionalität zur jeweiligen Bevölkerungszahl der 27 Mitgliedstaaten ermittelt.¹²⁰ Diesem Prinzip zufolge ist die Anzahl der Parlamentssitze umso höher, je bevölkerungsreicher ein Mitgliedstaat ist, zugleich steigt

VVE, Rumler-Korinek, Würde die neue Verfassung die EU demokratischer machen? JRP 2005, S. 206, 213; zur alten Regelung des Nizza-Vertrags Haag/Bieber, Artikel 189 EGV, in: von der Groeben/Schwarze (Hrsg.), Kommentar zum EU-/EG-Vertrag, Rn. 2 (2003).

115 So hatten Deutschland, Frankreich und Italien je 36, die Niederlande und Belgien je 14 und Luxemburg 6 Abgeordnete, siehe Artikel 138 (2) EWGV.

116 Siehe Akt zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten des Europäischen Parlaments (Direktwahlakt), ABl. 1976 L 278/5; Artikel 14 (3) EUV (ex-Artikel 190 (1) und (3) EGV).

117 Artikel 22 (2) AEUV (ex-Artikel 19 (2) EGV).

118 Für die Wahlperiode 2009, siehe ex-Artikel 190 (2) EGV gemäss Artikel 9, Beitrittsakte 2005; nach Beitritt Rumäniens und Bulgariens waren es zwischenzeitlich sogar 785 Abgeordnete, siehe dazu Artikel 24, Beitrittsakte 2005.

119 Siehe zur Entwicklung der Mandatsaufteilung Bieber/Haag 2003, Rn. 18 ff.

120 Oppermann, Europarecht, § 7, Rn. 29, (2009); Magnette/Nicolaidis 2005, S. 83, 85 (regressive proportionality); Grawert, Wie soll Europa organisiert werden?, EuR 2003, S. 971, 980.

mit höherer Bevölkerungszahl aber auch die Zahl der durch ein Parlamentsmitglied vertretenen Bürger.¹²¹ Im Ergebnis führt dies zu einer nicht unbeachtlichen Überrepräsentation der kleineren, bevölkerungsärmeren Mitgliedstaaten. So vertreten die sechs Parlamentsabgeordneten aus Luxemburg je rund 67 000 Bürger, während die 999 Parlamentarier aus Deutschland jeweils über 830 000 Bürger repräsentieren.¹²² Rechtfertigung für diese Diskrepanz bei der Zahl der vertretenen Bürger durch die Parlamentarier aus den verschiedenen Mitgliedstaaten ist primär die im ehemaligen Artikel 190 (2) EGV festgeschriebene Notwendigkeit einer angemessenen Vertretung der Völker der Mitgliedstaaten.¹²³ Solch eine angemessene Vertretung schliesst sowohl eine – im Entscheidungsprozess nicht ins statistisch Unbedeutende absinkende – Repräsentation der Völker der kleinen Mitgliedstaaten ein,¹²⁴ als auch die Gewähr, dass das Spektrum der wichtigsten politischen Orientierungen, insbesondere Mehrheit und Opposition jedes EU-Mitglieds, im Europäischen Parlament vertreten ist, ein.¹²⁵ Angesichts der Tatsache, dass bei einer direkt zur Bevölkerung proportionalen Vertretung der Mitgliedstaaten im Europäischen Parlament bei einem Sitz für Luxemburg Deutschland bereits über mehr als 200 Parlamentsmitglieder verfügen

121 So auch Artikel 1, Entwurf des Europäischen Parlaments für einen Beschluss des Europäischen Rates über die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments, Anlage 1 der Entschliessung des Europäischen Parlaments über die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments vom 11. 10. 2007, P6_TA(2007)0429; in Ziff. 6 dieser Entschliessung definiert das Europäische Parlament erstmals das Prinzip der degressiven Proportionalität als Grundsatz, wonach *«das Verhältnis zwischen der Bevölkerung und der Zahl von Sitzen jedes Mitgliedstaates in Abhängigkeit von seiner jeweiligen Bevölkerung variieren muss, so dass jeder Abgeordnete eines bevölkerungsreicheren Mitgliedstaates mehr Bürgerinnen und Bürger vertritt als jeder Abgeordnete eines bevölkerungsärmeren Mitgliedstaates und umgekehrt, aber auch, dass kein bevölkerungsärmerer Mitgliedstaat über mehr Sitze verfügt als ein bevölkerungsreicherer Mitgliedstaat.»*

122 Diese Zahlen entsprechen noch der Aufteilung nach Artikel 190 (2) EGV; zum Verhältnis von Bevölkerung und Zahl der Mitglieder des Europäischen Parlaments nach dem Reformvertrag siehe Tabelle 1, S. 190.

123 Haag/Bieber 2003, Rn. 25; Schoo, Artikel 189 EGV, in: Schwarze (Hrsg.), EU-Kommentar, Rn. 12 (2009).

124 Kluth, Die demokratische Legitimation der Europäischen Union, S. 70 (1995); Huber, Die Rolle des Demokratieprinzips im europäischen Integrationsprozess, StWStP 1992, S. 349, 370; Von Steinsdorff, EU-Kleinstaaten: Motoren der Integration? APuZ 2006, S. 23, 26.

125 So auch Entschliessung des Europäischen Parlaments 2007, Ziff. 5.

müsste,¹²⁶ spricht zudem der Gedanke der Effizienz, die Mitgliederzahl einer gesetzgebenden Versammlung in einem gewissen Rahmen zu halten, für die Lösung der Sitzverteilung nach dem Prinzip der degressiven Proportionalität.¹²⁷

Seit Inkrafttreten des Reformvertrags von Lissabon ist in Artikel 14 (2) EUV, der nunmehr die Bestimmungen über die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments enthält, erstmals das Prinzip der degressiven Proportionalität explizit festgeschrieben, was für sich aber keine materiellen Änderungen mit sich bringt.¹²⁸ Eine inhaltliche Neuerung stellt hingegen die Festlegung auf die Anzahl von mindestens 6 und höchstens 96 Parlamentsmitgliedern je Mitgliedstaat dar, wobei die Gesamtzahl der Parlamentarier 750, zuzüglich des Präsidenten, nicht überschreiten darf.¹²⁹ Schliesslich änderte sich durch den Reformvertrag, dass die genaue Kontingentierung der Sitze nicht mehr im Vertrag selbst, sondern in einem auf Initiative des Parlaments einstimmig gefassten Beschluss des Europäischen Rates festgelegt wird. Für die Änderung der Sitzverteilung ist demnach keine Vertragsänderung mehr nötig, was durchaus als Flexibilitätsgewinn angesehen werden kann.¹³⁰

Der Europäische Rat erklärte bereits vor Inkrafttreten des Reformvertrags, dass er mit Ratifizierung dem Entwurf des Europäischen Parlaments für solch einen Beschluss zustimmen wird.¹³¹ Mit Inkrafttreten des Lissabon-Vertrags ist es demnach zu weiteren Veränderungen in

126 von Steinsdorff 2006, S. 23, 27; so würde ein strikt proportionales System zu einer Abgeordnetenzahl von 1122 führen, siehe bei Pollak 2007, S. 200.

127 Entschliessung des Europäischen Parlaments 2007, Ziff. 5; siehe dazu auch Schoo, Das neue institutionelle Gefüge der EU, EuR Beiheft 1/2009, S. 51, 58.

128 Fischer 2008, S. 126; Schoo 2009 (Artikel 189 EGV), Rn. 11.

129 Diese etwas merkwürdige Regelung, wonach das Europäische Parlament effektiv 751 Mitglieder umfasst, ist zurückzuführen auf einen Kompromiss mit Italien, das sich während der RK mit der Reduktion seiner Sitze nicht zufrieden geben wollte. Die dadurch eingeräumte Sonderrolle des Präsidenten ändert jedoch nichts an seinem Status als vollwertiges Parlamentsmitglied, siehe dazu Fischer 2008, S. 126; Schoo 2009 (Artikel 189 EGV), Rn. 16.; in der Schlussakte zur RK 2007 enthaltene Erklärung Nr. 4 zur Zusammensetzung des Europäischen Parlaments, sowie Erklärung Nr. 57 der Italienischen Republik zur Zusammensetzung des Europäischen Parlaments, ABl. 2007 C 306/231.

130 Fischer 2008, S. 127.

131 Erklärung Nr. 5 zur politischen Einigung des Europäischen Rates über den Entwurf eines Beschlusses über die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments, ABl. 2007 C 306/231.

Zur Repräsentation von Kleinstaaten in der EU

Die Sitzverteilung im Europäischen Parlament¹³²

MS	Bev. in Mio.	«Nizza» vor 2009	«Nizza» seit 2009	Lissabon Vorschlag EP	«Lissabon» Bev./ Vertreter in EP	Verschiebung durch «Lissabon» (gegenüber «Nizza» vor 2009)	
DE	82,438	99	99	96	858 729	-3	(-3)
FR	62,886	78	72	74	849 811	+2	(-4)
UK	60,422	78	72	73	827 699	+1	(-5)
IT	58,752	78	72	73	804 822	+1	(-5)
ES	43,758	54	50	54	810 333	+4	
PL	38,157	54	50	51	748 176	+1	(-3)
RO	21,610	35	33	33	654 848		(-2)
NL	16,334	27	25	26	628 231	+1	(-1)
EL	11,125	24	22	22	505 682		(-2)
PT	10,570	24	22	22	480 455		(-2)
BE	10,511	24	22	22	477 773		(-2)
CZ	10,251	24	22	22	465 955		(-2)
HU	10,077	24	22	22	458 045		(-2)
SE	9,048	19	18	20	452 400	+2	(+1)
AT	8,266	18	17	19	435 053	+2	(+1)
BG	7,719	18	17	18	428 833	+1	
DK	5,428	14	13	13	417 538		(-1)
SK	5,389	14	13	13	414 538		(-1)
FI	5,256	14	13	13	404 308		(-1)
IE	4,209	13	12	12	350 750		(-1)
LT	3,403	13	12	12	283 583		(-1)
LV	2,295	9	8	9	255 000	+1	
SLO	2,003	7	7	8	250 375	+1	(+1)
EE	1,344	6	6	6	224 000		
CY	0,766	6	6	6	127 667		
LUX	0,460	6	6	6	76 667		
MT	0,404	5	5	6	67 333	+1	(+1)
	492,881	785	736	751	656 300		

132 Tabelle von Lamassoure/Severin, Bericht über die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments vom 3.10. 2007 A6 0351/2007 (2007/2169(INI)), Anhang 1 des Explanatory Statements, modifiziert durch den zusätzlichen Parlamentarier für Italien.

der Sitzverteilung gekommen, insbesondere zur Reduktion von drei Sitzen für Deutschland und Zugewinnen für einzelne kleine und mittel-grosse Mitgliedstaaten.¹³³

(2) Der Rat der EU

Der Rat der EU besteht gemäss Artikel 16 (2) EUV (ex-Artikel 202 (1) EGV) aus je einem Vertreter pro Mitgliedstaat auf Ministeriebene. Als Repräsentanten der mitgliedstaatlichen Regierungen sind die Ratsmitglieder weisungsgebunden und vertreten die Interessen der Mitgliedstaaten in der EU. Mit je einem Vertreter ist jeder Mitgliedstaat grundsätzlich gleichwertig vertreten, je nach Sachbereich gibt es jedoch verschiedene Mehrheitserfordernisse für die Beschlussfassung des Rates. So setzte die immer häufiger erforderliche qualifizierte Mehrheit neben der Mehrheit der Ratsmitglieder bis zur Änderung durch den Reformvertrag zudem eine bestimmte Anzahl von Stimmen,¹³⁴ die den einzelnen Mitgliedstaaten im Voraus zugewiesen werden, voraus.¹³⁵ Bei dieser Gewichtung der Stimmen wurden schon seit der EG der sechs Gründerstaaten nicht nur die Bevölkerungszahl der Mitgliedstaaten, sondern auch wirtschaftliche und geographische Faktoren berücksichtigt, wobei das Ergebnis einem politischen Kompromiss mit dem Ziel der Ausbalancierung der Machtverhältnisse in der Union entsprach.¹³⁶ Da sich die demographischen Verhältnisse solcher Kompromisse mit der Aufnahme neuer Mitglieder in die EU jedoch immer stärker verzerrten, wurde nicht zuletzt auch aus demokratischen Überlegungen eine Lösung fällig,

133 Diese Vergleiche beziehen sich auf den seit den Europawahlen 2009 geltenden Verteilungsschlüssel, gegenüber der nach dem Beitritt Bulgariens und Rumäniens vorübergehend geltenden Regelung verlieren sämtliche grosse Mitgliedstaaten, siehe Tabelle S. 190.

134 Gemäss Artikel 205 (2) EGV sind derzeit mindestens 232 Stimmen und unter den Ratsmitgliedern je nach Sachgebiet eine einfache (bei Beschlüssen auf Vorschlag der Kommission) oder eine 2/3-Mehrheit (bei Beschlüssen ohne Vorschlag der Kommission) Voraussetzung für eine Beschlussfassung, siehe Schweitzer, Artikel 205 EGV, in: Grabitz/Hilf (Hrsg.), *Das Recht der Europäischen Union*, Rn. 6 f. (2008).

135 Artikel 205 (1) EGV legt zwar die einfache Mehrheit, das heisst derzeit 14 Mitglieder, als Regelbeschlussfassungsverfahren der EU fest, *de facto* kommt jedoch meist eine andere Beschlussmodalität, hauptsächlich die qualifizierte Mehrheit, zur Anwendung, siehe Hix, Artikel 205 EGV, in: Schwarze (Hrsg.), *EU-Kommentar*, Rn. 4 (2009).

136 Jacqué, Artikel 205 EGV, in: von der Groeben/Schwarze (Hrsg.), *Kommentar zum EU-/EG-Vertrag*, Rn. 5 (2003); Hix 2009, Rn. 6.

welche die Bevölkerungszahlen der Mitgliedstaaten stärker berücksichtigt. Der Vertrag von Nizza begegnete diesem Problem, indem zwar an der Wägung der Stimmen der Mitgliedstaaten festgehalten,¹³⁷ jedoch als dritte Voraussetzung für eine Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit das Mindestfordernis von 62 Prozent der Gesamtbevölkerung der EU eingeführt wurde, dessen Überprüfung von jedem Ratsmitglied zusätzlich beantragt werden kann.¹³⁸

Nach dem Verfahren der qualifizierten Mehrheit können demnach nicht nur einzelne der im Rat vertretenen Mitgliedstaaten überstimmt werden, sondern es kommt zugleich zu einer Differenzierung des Ausmasses der Mitbestimmung nach deren Bevölkerungszahl, was die EU von herkömmlichen Internationalen Organisationen bedeutend unterscheidet. Im Zuge der Entwicklung von Einstimmigkeitserfordernissen hin zu effizienteren Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit waren jedoch wiederholt ausserrechtliche Abmachungen der Mitgliedstaaten nötig, die im Falle einer nur knapp überstimmt Minderheit dieser die Möglichkeit gaben, die Verhandlungen weiterzuführen, um zu einer für alle Mitgliedstaaten annehmbaren Lösung zu gelangen. Weder der «Luxemburger Kompromiss» noch die «Ioannina-Formel» führten zu einem Veto-Recht der überstimmt Mitgliedstaaten,¹³⁹ der darin enthaltene Wunsch nach Konsens als Optimum lässt trotzdem klar die zwischenstaatlichen Züge der EU erkennen.¹⁴⁰ Ausserdem kommen sogenannte verfassungs-politische Entscheidungen bzw. Beschlüsse des Rates in politisch sensiblen Bereichen nach wie vor nur mit Einstimmigkeit der Mitglieder zustande, das heisst, die Zustimmung jedes Mitgliedstaates ist erforderlich und jede Stimme zählt unabhängig von der Bevölkerungszahl gleich.¹⁴¹

Der Reformvertrag von Lissabon brachte zwei die Repräsentation der einzelnen Mitgliedstaaten im Rat betreffende Änderungen. Zum ei-

137 Die derzeitige Stimmwägung ist in Artikel 205 (2) EGV festgelegt.

138 Von einem «demographisches Sicherheitsnetz» spricht Wichard, Artikel 205 EGV, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), Das Verfassungsrecht der Europäischen Union, Rn. 4a (2007); kritisch aufgrund sinkender Effizienz Hatje, Die institutionelle Reform der Europäischen Union – der Vertrag von Nizza auf dem Prüfstand, EuR 2001, S. 143, 159.

139 Hix 2009, Rn. 8; im Detail siehe dazu Jacqué 2003, Rn. 8 ff.

140 Siehe ausserdem zum Zusammenhang konsensualer Entscheidungsmethoden mit der fehlenden politischen Einheit in der EU unten III. 2. b), S. 225 ff.

141 Vor allem Steuer-, Sozial- und Aussenpolitik, sowie Beitritt; Hix 2009, Rn. 11; Jacqué 2003, Rn. 3.

nen wurde vom bisherigen Grundsatz der einfachen Mehrheit abgegangen und die qualifizierte Mehrheitsentscheidung gemäss Artikel 16 (3) EUV als Regelbeschlussfassungsverfahren festgelegt. Zum anderen wurde die dreistufige Berechnung der qualifizierten Mehrheit ersetzt durch das bereits im Verfassungsvertrag enthaltene System der doppelten Mehrheit, wonach sich eine qualifizierte Mehrheit des Rates nunmehr aus 55 Prozent (bzw. 72 Prozent nach Artikel 205 (2) AEUV) der Ratsmitglieder sowie 65 Prozent der Gesamtbevölkerung der Union ergibt. Die alte Lösung der Stimmwägung nach Mitgliedstaaten wird jedoch aufgrund von Zugeständnissen an Polen, das sich durch die neue Regelung geschwächt sieht,¹⁴² erst 2017 endgültig abgeschafft.¹⁴³ Demnach gilt bis zum 1. 11. 2014 noch das Nizza-Regime, welches auf Verlangen eines Mitgliedstaats auch in einer weiteren «Übergangsphase» bis zum 1. 4. 2017 beachtet werden muss.¹⁴⁴ Zudem sieht die in einer Erklärung enthaltene Vorlage für einen Beschluss des Europäischen Rates eine der Ioannina-Formel ähnliche Regelung bezüglich der Aufschiebung einer Entscheidung durch überstimmte Mitgliedstaaten vor.¹⁴⁵ Die Verankerung¹⁴⁶ dieses Abbremsmechanismus sowie die allgemeine Verzögerung der Einführung des Systems der doppelten Mehrheit kann insofern kritisiert werden, als dass die mit der Neuregelung dazugewonnene Effizienz des Entscheidungsprozesses dadurch wieder vermindert würde.¹⁴⁷ Dennoch ist die Tatsache, dass hinter einer Entscheidung des

142 Das Gewicht Polens war nach der Nizza-Regelung relativ hoch ausgefallen, siehe Deja/Baddenhausen, Der Vertrag von Lissabon und die Ioannina-Klausel, Deutscher Bundestag, Analysen und Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste Nr. 29/07, http://www.bundestag.de/wissen/analysen/2007/Der_Vertrag_von_Lissabon_und_die_Ioannina-Klausel.pdf.

143 Fischer 2008, S. 132; Schwarze, Einführung: Der Reformvertrag von Lissabon, in: Schwarze (Hrsg.), EU-Kommentar, Rn. 19 (2009).

144 Siehe Artikel 3, (2) und (3), Protokoll zum Lissabon-Vertrag über die Übergangsbestimmungen; dazu auch Weber, Vom Verfassungsvertrag zum Vertrag von Lissabon, EuZW 2008, S. 7, 10.

145 Siehe Erklärung Nr. 7 der Schlussakte der Regierungskonferenz 2007 zu Artikel 16 (4) EUV und Artikel 238 (2) AEUV, ABl. 2008, C 115/338.

146 Siehe dazu auch Protokoll Nr. 9 zum Vertrag von Lissabon, ABl. 2008 C 115/274, das als Bestandteil des EUV Primärrecht ist und festlegt, dass der Beschluss vom Europäischen Rat nur einstimmig geändert werden kann.

147 So Fischer 2008, S. 133; dazu auch Corbett/Méndez de Vigo, Bericht des konstitutionellen Ausschusses des Europäischen Parlaments über den Vertrag von Lissabon, Dok. A6-0013/2008, S. 33 f.

Rates in Zukunft nicht nur eine Mehrheit der Regierungsvertreter der Mitgliedstaaten, sondern auch eine demographische Mehrheit der Gesamtbevölkerung der EU stehen muss, zu begrüssen. Der zweite Unterabsatz des Artikels 16 (4) EUV verlangt zudem für eine Sperrminorität, die ja bereits mit 35 Prozent der Gesamtbevölkerung gegeben wäre, zugleich mindestens vier Mitgliedstaaten.

Im Weiteren sollen noch einige Anmerkungen zum Vorsitz im Rat gemacht werden, der bislang gemäss ex-Artikel 203 (2) EGV von den Mitgliedstaaten nacheinander für je sechs Monate wahrgenommen wurde. Der vorsitzende Mitgliedstaat leitet den Rat in all seinen Formationen sowie seine Ausschüsse und Arbeitsgruppen, ausserdem nimmt er die Vertretung des Rates gegenüber den anderen Gemeinschaftsorganen sowie in Angelegenheiten der GASP der gesamten Union nach Aussen wahr.¹⁴⁸ Zugleich ist der die Ratspräsidentschaft innehabende Mitgliedstaat auch Vorsitzender des Europäischen Rates, was dieser Aufgabe eine grosse politische Bedeutung gibt. Um die Kontinuität der Arbeit des Rates sicherzustellen, kann der Ratsvorsitz vom darauffolgenden Vorsitz unterstützt werden bzw. Aufgaben, die sich in die nächste Präsidentschaftsperiode erstrecken, an diesen abgeben.¹⁴⁹ Insbesondere kleine Mitgliedstaaten machen von dieser Möglichkeit regelmässig Gebrauch.¹⁵⁰

Auch der Reformvertrag von Lissabon sieht für den Vorsitz im Rat gemäss Artikel 16 (9) EUV nach wie vor ein System der gleichberechtigten Rotation der Mitgliedstaaten vor. Im Sinne einer weiteren Steigerung der Kohärenz und Kontinuität wird die Ratspräsidentschaft jedoch nunmehr in zuvor festgelegten Gruppen von drei Mitgliedstaaten für jeweils 18 Monate wahrgenommen werden,¹⁵¹ wobei bei der Zusammensetzung der Dreierteams auf die Verschiedenheit der Mitgliedstaaten und auf ein geographisches Gleichgewicht geachtet wird.¹⁵² Ausserdem wird der

148 Siehe zu den Aufgaben Hix 2009, Rn. 17 ff.

149 Artikel 20 (2), GO des Rates, ABl. 2007 L 1/9; Hix 2009, Rn. 20; Wichard, Artikel 203 EGV, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), *Das Verfassungsrecht der Europäischen Union*, Rn. 10 (2007).

150 Siehe etwa Council of the EU, *Chairing of certain Working Parties by other delegations, at the request of the Slovenian Presidency*, Council Doc. 5040/08.

151 Siehe Artikel 1 (1) des Entwurfes eines Beschlusses des Europäischen Rates über die Ausübung des Vorsitizes im Rat, enthalten in Erklärung Nr. 9 der Schlussakte der Regierungskonferenz 2007 zu Artikel 16 (9) EUV betreffend den Beschluss des Europäischen Rates über die Ausübung des Vorsitizes im Rat, ABl. 2008 C 115/341.

152 Ebda.

Vorsitz im Europäischen Rat nicht länger von der Ratspräsidentschaft, sondern von dem für eine Amtsdauer von zweieinhalb Jahren eigens gewählten Präsidenten des Europäischen Rates wahrgenommen.¹⁵³ Ebenso entfällt in der Ratsformation «Auswärtige Angelegenheiten» der Vorsitz durch die Ratspräsidentschaft, der gemäss Artikel 18 (3) EUV nun von dem Hohen Vertreter der Union für Aussen- und Sicherheitspolitik geführt wird, der zugleich Vizepräsident der Kommission ist. Am 19. 11. 2009 wurden auf einem Sondergipfel der Belgier *Herman van Rompuy* zum ersten Präsident des Europäischen Rates und die Britin *Catherine Ashton* zur ersten Hohen Vertreterin der Union für Aussen- und Sicherheitspolitik ernannt.¹⁵⁴

(3) Die Kommission

Die Kommission, deren Mitglieder ihre Tätigkeit in voller Unabhängigkeit ausüben, repräsentiert die Interessen der EU.¹⁵⁵ Jedem Mitglied der Kommission wird ein Zuständigkeitsressort zugeteilt, Entscheidungen werden jedoch nur als Kollegium getroffen.¹⁵⁶ Die politische Führung der Kommission obliegt ihrem Präsidenten,¹⁵⁷ der vom Rat der EU mit qualifizierter Mehrheit für eine Amtszeit von fünf Jahren ernannt und vom Europäischen Parlament bestätigt wird. Im Einvernehmen mit dem Präsidenten ernennt der Rat auf Basis einer Liste der von den einzelnen Mitgliedstaaten vorgeschlagenen Kandidaten auch die restlichen Kommissare, die als Kollegium ebenfalls eines Zustimmungsvotums des Parlaments bedürfen.¹⁵⁸ Die Kommission ist dem Europäischen Parlament ausserdem bei der Ausübung ihrer Tätigkeiten verantwortlich und kann von diesem abgesetzt werden.

153 Artikel 15 (5) und (6) EUV ; Fischer 2008, S. 129.

154 Gemäss Artikel 18 EUV erfolgt deren Ernennung nach Zustimmung des Parlaments mit qualifizierter Mehrheit des Europäischen Rates, bei der Wahl der beiden Kandidaten war die Suche nach Konsens unter den Mitgliedstaaten allerdings von hoher Bedeutung.

155 Siehe Artikel 213 (2) EGV «*Die Mitglieder der Kommission üben ihre Tätigkeit in voller Unabhängigkeit und zum allgemeinen Wohl der Gemeinschaft aus.*»

156 Siehe Artikel 217 (2) EGV und Artikel 219 (1) EGV; dazu Ruffert, Artikel 217 EGV, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), Das Verfassungsrecht der Europäischen Union, Rn. 1 (2007).

157 Zur Führungsrolle des Präsidenten ebda, Rn. 1 ff.

158 Siehe zum Ernennungsverfahren Ruffert, Artikel 214 EGV, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), Das Verfassungsrecht der Europäischen Union, Rn. 1 ff. (2007).

Was die personelle Zusammensetzung der Kommission betrifft, sieht ex-Artikel 213 (1) EGV in der Fassung von 2005 vor, dass der Kommission ein Staatsangehöriger jedes Mitgliedstaates angehört. Vor der Osterweiterung im Jahr 2005 war die Zahl der Kommissionsmitglieder noch bei 20 festgelegt, wobei die fünf bevölkerungsreichsten Mitgliedstaaten jeweils zwei Kommissare stellten. Das heisst, auch bei der Auswahl der Kommissare spielt deren Staatsangehörigkeit eine Rolle bzw. wurde sogar nach der Bevölkerungszahl der Mitgliedstaaten differenziert, obwohl es sich bei der Kommission weder um ein Repräsentationsorgan der Mitgliedstaaten noch ihrer Bürger handelt.¹⁵⁹ Als angesichts der ansteigenden Mitgliederzahl der EU mehr aus Gründen der Sicherung ihrer Handlungsfähigkeit eine Verkleinerung der Kommission diskutiert wurde, offenbarte sich die Aufgabe eines «eigenen» Kommissars für die Mitgliedstaaten als politisch heikles Thema.¹⁶⁰ So wurde im Erweiterungsprotokoll zum Vertrag von Nizza die Lösung ein Kommissar pro Mitgliedstaat bis zu einer Höchstzahl von 27 Kommissionsmitgliedern beibehalten, nach deren Überschreiten jedoch die Zahl der Kommissionsmitglieder unter jene der Mitgliedstaaten fallen müsse.¹⁶¹

Mit Inkrafttreten des Reformvertrags von Lissabon wurde schliesslich gemäss Artikel 17 (5) EUV die Anzahl der Kommissare mit Geltung ab dem 1. 11. 2014 auf zwei Drittel der Zahl der Mitgliedstaaten der EU vertraglich festgesetzt. Für die Auswahl der Mitglieder dieser verkleinerten Kommission ist ein System der gleichberechtigten Rotation vorgesehen, das dem demographischen und geographischen Spektrum der Gesamtheit der Mitgliedstaaten Rechnung tragen soll. Zugleich lässt Artikel 17 EUV jedoch die Möglichkeit offen, die Zahl der Kommissare durch einen einstimmigen Beschluss des Europäischen Rates wieder abzuändern. Genau dies ist im Rahmen der Zugeständnisse an Irland, das den Vertrag in einer ersten Volksabstimmung im Juni 2008 abgelehnt hatte, auch geschehen und die Zahl der Kommissionsmitglieder wird wieder auf 27 gehoben werden.¹⁶² Im Falle der Aufnahme weiterer Mitgliedstaaten in die

159 Ruffert, Artikel 213 EGV, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), Das Verfassungsrecht der Europäischen Union, Rn. 2 (2007).

160 Siehe zur Reformdebatte ebda, Rn. 3 ff.

161 Artikel 4, Protokoll zum Vertrag von Nizza über die Erweiterung der Europäischen Union, ABl. 2002 C 325/163.

162 Europäischer Rat von Brüssel, Schlussfolgerungen des Vorsitzes vom 18./19. 6. 2009, Ziff. 2, Dok. 11225/2/09.

EU bzw. einer tatsächlichen Arbeitsunfähigkeit der Kommission kann diese durch einen einstimmigen Beschluss des Europäischen Rates allerdings auch wieder verkleinert werden.¹⁶³ In solch einem Falle sieht eine Erklärung zu Artikel 17 EUV Massnahmen vor, die sicherstellen sollen, dass stets die politischen, sozialen und wirtschaftlichen Gegebenheiten aller Mitgliedstaaten, unabhängig davon, ob einer ihrer Staatsangehöriger Mitglied der Kommission ist, berücksichtigt werden.¹⁶⁴

Neben weiteren kleinen Anpassungen durch die neue Zusammensetzung der Kommission brachte der Reformvertrag auch im Ernennungsverfahren des Kommissionspräsidenten Neuerungen. So wird dieser gemäss Artikel 17 (7) EUV nunmehr auf Vorschlag des Europäischen Rates vom Europäischen Parlament mit einfacher Mehrheit gewählt werden. Der Vorschlag des Kandidaten wird vom Europäischen Rat nach Konsultation mit dem Parlament mit qualifizierter Mehrheit beschlossen, wobei der Vertrag explizit festhält, dass dabei das Ergebnis der Europawahlen zu berücksichtigen ist.¹⁶⁵ In der Praxis war dies aufgrund der nötigen Zustimmung des Europäischen Parlaments zwar auch bisher schon üblich,¹⁶⁶ zumindest formell sind die Änderungen im Hinblick auf die Position des Europäischen Parlaments und somit die Legitimation des Kommissionspräsidenten dennoch als Fortschritt zu werten. Schliesslich ist zu beachten, dass durch die Einführung des Postens des Hohen Vertreters für die Aussen- und Sicherheitspolitik bereits im Voraus eine Vizepräsidentin der Kommission festgelegt ist.¹⁶⁷

(4) Der Europäische Gerichtshof

Sowohl der Europäische Gerichtshof (EuGH) als auch das Gericht erster Instanz bestehen aus je einem Richter pro Mitgliedstaat,¹⁶⁸ wobei der

163 So auch Nemitz, Artikel 211 EGV, in: Schwarze (Hrsg.), EU-Kommentar, Rn. 46 (2009).

164 Erklärung Nr. 10 der Schlussakte der Regierungskonferenz 2007 zu Artikel 17 EUV, ABl. 2008 C 115/342.

165 Nemitz 2009, Rn. 48.

166 Nemitz 2009, Rn. 48; so auch zur identischen Regelung im VVE Ruffert 2007 (Artikel 214 EGV) Rn. 2.

167 Siehe zur Beziehung von Kommissionspräsident und Hohem Vertreter Nemitz 2009, Rn. 50 ff.

168 Artikel 48, Satzung des EuGH, http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2008-09/statut_2008-09-25_11-55-49_682.pdf; Artikel 221 EGV spricht von mindestens 1 Richter je Mitgliedstaat.

dahinterliegende Gedanke die Repräsentation aller nationalen Rechtsordnungen ist.¹⁶⁹ Der Wortlaut von Artikel 19 (2) EUV (ex-Artikel 221 und 224 EGV) «ein Richter je Mitgliedstaat» kann im Vergleich zur Regelung der Zusammensetzung der Kommission «ein Staatsangehöriger jedes Mitgliedstaates» durchaus so verstanden werden, dass der von einem Mitgliedstaat ernannte Richter auch die Staatsangehörigkeit eines anderen Mitgliedstaates haben kann.¹⁷⁰ Für solch ein Verständnis sprechen zudem die Unabhängigkeit der Richter gegenüber den bestellenden Mitgliedstaaten sowie die Tatsache, dass die Repräsentation der nationalen Rechtsordnung eines Mitgliedstaates theoretisch auch durch einen sachkundigen Richter, der nicht Angehöriger des jeweiligen Mitgliedstaats ist, gewährleistet werden kann.¹⁷¹ Diese Frage hat sich in der Praxis noch nicht gestellt, könnte aber im Rahmen eines Beitritts von Kleinstaaten durchaus aktuell werden.¹⁷² Ernannt werden die Richter von den Regierungen der Mitgliedstaaten für eine Dauer von sechs Jahren.¹⁷³

Eine ganz andere Zusammensetzung ist für das dem Gerichtshof erster Instanz seit 2004 als Kammer beigeordnete Gericht für den öffentlichen Dienst vorgesehen.¹⁷⁴ Nach Anhörung eines eigens eingerichteten Ausschusses werden vom Rat der EU mit qualifizierter Mehrheit sieben Richter ernannt, wobei auf eine möglichst ausgewogene Zusammensetzung hinsichtlich des geographischen Spektrums und der verschiedenen nationalen Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten geachtet wird.¹⁷⁵ Bezüglich der acht den EuGH unterstützenden Generalanwälte

169 Wegener, Artikel 221 EGV, in: Calliess / Ruffert (Hrsg.), *Das Verfassungsrecht der Europäischen Union*, Rn. 1 (2007).

170 Ebda, Rn. 2; Hackspiel, Artikel 221 EGV, in: von der Groeben / Schwarze (Hrsg.), *Kommentar zum EU- / EG-Vertrag*, Rn. 7 (2003); Schwarze, Artikel 221 EGV, in: ders. (Hrsg.), *EU-Kommentar*, Rn. 1 (2009).

171 So auch Wegener 2007 (Artikel 221 EGV), Rn. 2; Schwarze 2009 (Artikel 221 EGV), Rn. 1.

172 So hat das Fürstentum Liechtenstein sowohl für den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (Mark Villiger) als auch für den EFTA-Gerichtshof (Carl Baudenbacher) Richter ohne liechtensteinische Staatsangehörigkeit nominiert.

173 Artikel 223 (1) EGV; Artikel 224 (2) EGV.

174 Beschluss des Rates zur Errichtung des Gerichts für den öffentlichen Dienst der Europäischen Union, ABl. 2004 L 333/7; zur durch den Nizza-Vertrag eingeführten Möglichkeit der Errichtung von Fachgerichten siehe Wegener, Artikel 225a EGV, in: Calliess / Ruffert (Hrsg.), *Das Verfassungsrecht der Europäischen Union*, Rn. 1 ff. (2007).

175 Artikel 3, Anhang I der Satzung des EuGH.

wurde nach einer politischen Absprache festgelegt, dass Frankreich, Deutschland, Spanien, Italien und Grossbritannien je einen Generalanwalt vorschlagen können und die restlichen drei Posten in alphabetischer Reihenfolge unter den restlichen Mitgliedstaaten rotieren.¹⁷⁶

Der Reformvertrag von Lissabon sieht bezüglich der Zusammensetzung des Gerichtshofs keine Änderungen vor.¹⁷⁷ Im Zuge der Neuerung des formalen Aufbaus der Verträge wurden jedoch auch die Regelungen über den Gerichtshof durch Verankerung in Artikel 19 EUV in den allgemeinen Teil des EU-Vertrags übernommen.¹⁷⁸ Zudem wird die Zuständigkeit des Gerichtshofs auf sämtliche Organe und Politikbereiche, jedoch nach wie vor mit Ausnahme der GASP und PJZS, ausgeweitet.¹⁷⁹

(5) Der Rechnungshof

Dem Rechnungshof gehören gemäss Artikel 285 AEUV (ex-Artikel 247 EGV) ein Staatsangehöriger jedes Mitgliedstaats an, die vom Rat mit qualifizierter Mehrheit und nach Anhörung des Parlaments gemäss den Vorschlägen der Mitgliedstaaten ernannt werden. Die Mitglieder des Rechnungshofes haben, wie die Mitglieder der Kommission und des Gerichtshofs, während ihrer 6-jährigen Amtszeit Gewähr für ihre volle Unabhängigkeit zu bieten und üben ihre Tätigkeiten zum allgemeinen Wohl der Gemeinschaft aus.¹⁸⁰

Neuerungen den Rechnungshof betreffend bringt der Reformvertrag von Lissabon nur in Hinsicht auf die Ausdehnung seines Tätigkeitsbereichs auf jede sonstige Stelle der Union.¹⁸¹

176 Siehe die gemeinsame Erklärung Nr. 2 zur Schlussakte des Beitrittsvertrags 1994, ABl. 1994 C 241/381; Wegener, Artikel 222 EGV, in: Calliess / Ruffert (Hrsg.), *Das Verfassungsrecht der Europäischen Union*, Rn. 1 (2007); Hackspiel, Artikel 222 EGV, in: von der Groeben / Schwarze (Hrsg.), *Kommentar zum EU- / EG-Vertrag*, Rn. 2 f. (2003).

177 Schwarze 2009 (Artikel 221 EGV), Rn. 9.

178 Schwarze 2009 (Einführung), Rn. 20.

179 Schwarze, Artikel 220 EGV, in: ders. (Hrsg.), *EU-Kommentar*, Rn. 43 (2009).

180 Siehe zur Zusammensetzung und Unabhängigkeit der Mitglieder des Rechnungshofes Lienbacher, Artikel 247 EGV, in: Schwarze (Hrsg.), *EU-Kommentar*, Rn. 1 ff. (2009).

181 Siehe dazu Lienbacher, Artikel 246 EGV, in: Schwarze (Hrsg.), *EU-Kommentar*, Rn. 8 (2009).

(6) Die beratenden Einrichtungen der Union

Der seit 1958 bestehende Wirtschafts- und Sozialausschuss (WSA) sowie der durch den Maastricht-Vertrag eingeführte Ausschuss der Regionen (AdR) werden aufgrund ihrer lediglich beratend-unterstützenden Funktion oft als Nebenorgane der EU bezeichnet.¹⁸² Während im WSA gemäss Artikel 300 (2) AEUV (ex-Artikel 257 EGV) die verschiedenen wirtschaftlichen und sozialen Bereiche der organisierten Zivilgesellschaft vertreten sind, kommen im AdR gemäss Artikel 300 (3) (ex-Artikel 263 EGV) Vertreter der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften zusammen, die über ein Wahlmandat verfügen oder einer gewählten Versammlung politisch verantwortlich sein müssen. Ernannt werden die Mitglieder beider Ausschüsse für eine Amtszeit von vier Jahren vom Rat der EU, der auf Basis einer von den mitgliedstaatlichen Regierungen – und nicht von den Interessenverbänden bzw. Regionen selbst – vorgelegten Liste mit qualifizierter Mehrheit beschliesst. Bei der Ausübung ihrer Tätigkeiten sind diese dem Wohl der Gemeinschaft verpflichtet und unabhängig, wobei ihre Eigenschaft als Vertreter von Interessenverbänden bzw. Regionen diesbezüglich durchaus zu Zielkonflikten führen kann.¹⁸³

Die Verteilung der Sitze im WSA, deren Höchstzahl im Nizza-Vertrag auf 350 festgelegt wurde, richtet sich nach der Bevölkerung der Mitgliedstaaten, wobei im Vergleich zur Sitzkontingentierung im Parlament jedoch weit weniger differenziert wird und die kleineren Staaten dementsprechend stärker überrepräsentiert sind.¹⁸⁴ Der Verteilungsschlüssel des WSA wurde für den AdR übernommen.¹⁸⁵ Die tatsächlichen regionalen und lokalen Verhältnisse eines Mitgliedstaates spielen demnach bei der Festlegung der Kontingente im AdR eine ebenso untergeordnete

182 Kotzur, Artikel 257 EGV, in: Grabitz/Hilf (Hrsg.), *Das Recht der Europäischen Union III*, Rn. 1 (2008); Blanke, Artikel 263 EGV, in: Grabitz/Hilf (Hrsg.), *Das Recht der Europäischen Union III*, Rn. 1 (2001).

183 Siehe dazu Kotzur, Artikel 258 EGV, in: Grabitz/Hilf (Hrsg.), *Das Recht der Europäischen Union III*, Rn. 10 f. (2008); Blanke 2001, Rn. 29; Siebecke, Artikel 258 EGV, in: von der Groeben/Schwarze (Hrsg.), *Kommentar zum EU/EG-Vertrag*, Rn. 11 f. (2003); Obermüller, Artikel 263 EGV, in: von der Groeben/Schwarze (Hrsg.), *Kommentar zum EU/EG-Vertrag*, Rn. 8 (2003).

184 Kotzur 2008 (Artikel 258 EGV), Rn. 6 f.; Siebecke 2003 (Artikel 258 EGV), Rn. 4.

185 Obermüller 2003 (Artikel 263 EGV), Rn. 2; Blanke 2001, Rn. 17.

Rolle wie der Organisationsgrad der Zivilgesellschaften in einem Mitgliedstaat für die Sitzverteilung im WSA.¹⁸⁶

Der Reformvertrag von Lissabon nennt den WSA und den AdR zwar als unterstützende Einrichtungen bereits in Artikel 13 EUV, der den institutionellen Rahmen der Union regelt, belässt es ansonsten aber bei der beratenden Funktion der Ausschüsse.¹⁸⁷ Die Regelungen über den AdR und den WSA sind nunmehr in einem gemeinsamen Kapitel 3 des VI. Teils über die institutionellen Bestimmungen geregelt.¹⁸⁸ Zudem wird die Verteilung der Sitze auf die Mitgliedstaaten künftig durch einstimmigen Beschluss des ER geregelt und nicht mehr im Vertrag selbst verankert.¹⁸⁹

b) Zusammenfassende Beurteilung der Repräsentation der Mitgliedstaaten in den Organen der EU

Die vorangegangene Analyse der Zusammensetzung der einzelnen Unionsorgane veranschaulicht, dass auch in den beiden Hauptrepräsentativorganen der EU, dem Rat und dem Europäischen Parlament, weder das völkerrechtliche Prinzip der Staatengleichheit noch das demokratische Prinzip der Wahlgleichheit jedes Bürgers uneingeschränkt verwirklicht ist.

So ist im Rat – der Staatenvertretung der EU – grundsätzlich jeder Mitgliedstaat gleichwertig vertreten, das Gewicht ihrer Stimmen divergiert jedoch bei Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit. Während bei der Stimmwägung nach dem Nizza-Vertrag neben der Bevölkerung eines Mitgliedstaates auch noch andere Faktoren berücksichtigt werden, wird fortan allein ein gewisser Prozentsatz der Gesamtbevölkerung der EU als zweite Voraussetzung für das Zustandekommen einer Entscheidung im Rat ausschlaggebend sein. Im Rahmen von Beschlüssen mit qualifizierter Mehrheit, dem neuen Regelentscheidungsverfahren der

186 Kotzur 2008 (Artikel 258 EGV), Rn. 6 f.; Siebeke 2003 (Artikel 258 EGV), Rn. 4; Obermüller 2003 (Artikel 263 EGV), Rn. 2; Blanke 2001, Rn. 17.

187 Fischer 2008, S. 125; siehe zur Einführung des Klagerechts für den AdR durch den Vertrag von Lissabon Hönle, Artikel 263 EGV, in: Schwarze (Hrsg.), EU-Kommentar, Rn. 7, 14 (2009).

188 Siehe dazu Hönle 2009, Rn. 58.

189 Hönle 2009, Rn. 41.

EU, wird im Rat demnach das Prinzip der Staatengleichheit durch die zusätzliche Voraussetzung der Bevölkerungsmehrheit nicht unbedeutend eingeschränkt.

Von noch höherer Bedeutung ist die Bevölkerungszahl eines Mitgliedstaates bei den Wahlen zum Europäischen Parlament, das als Vertretungsorgan der Völker grundsätzlich vom demokratischen Gedanken *one man, one vote* geleitet ist. Hier werden wiederum zugunsten der angemessenen Vertretung jedes Mitgliedstaates eine relative Unterrepräsentation der grossen EU-Mitglieder und somit beachtliche Einschränkungen der Stimmgleichheit der Unionsbürger in Kauf genommen.

Obwohl es sich beim EuGH, dem Rechnungshof oder der Kommission zwar um keine Repräsentativorgane der Mitgliedstaaten, sondern um Institutionen, die ihre Tätigkeit zum Wohle der Gemeinschaft ausüben, handelt, setzen diese sich nach dem völkerrechtlichen Prinzip der Staatengleichheit in der Regel aus je einem Mitglied pro Mitgliedstaat zusammen.¹⁹⁰ Die sich abzeichnende Entwicklung, auf eine «Repräsentation» jedes Mitgliedstaates in diesen Organen zu verzichten, ist angesichts ihres unabhängigen Charakters zu begrüssen und steht zudem in Einklang mit der Konstitutionalisierung der EU.

Betrachtet aus dem Blickwinkel der beiden Repräsentationsgrundsätze, richtet sich die Zusammensetzung der Unionsorgane – in Einklang mit dem nichtstaatlichen Charakter der EU als Zusammenschluss von Staaten – nach wie vor primär nach dem Prinzip der Staatengleichheit. Angesichts der zunehmenden, unmittelbaren Verpflichtung sowie Berechtigung von Einzelnen durch das EU-Recht wird jedoch auch eine direkte Einbeziehung der Bürger gerade in die Rechtsetzungsprozesse der EU verstärkt nötig. Das Prinzip der degressiven Proportionalität bei der Sitzverteilung im Parlament ebenso wie das Erfordernis einer doppelten Mehrheit im Rat lässt sich demnach als eine – der besonderen Gestalt der EU entsprechende – Kompromisslösung zwischen dem völkerrechtlichen und dem demokratischen Repräsentationsprinzip erklären.¹⁹¹

190 Auch die lang praktizierte Vorzugsstellung der grössten bzw. politisch bedeutendsten Mitgliedstaaten wie früher in der Kommission und noch immer in Hinblick auf die Generalanwälte im EuGH ist typisch zwischenstaatlich.

191 So auch BVerfGE 2009, Rn. 284; Oppermann 2009, S. 93; Weber 2008, S. 7, 10; Huber, Das institutionelle Gleichgewicht zwischen Rat und Europäischem Parlament in der künftigen Verfassung für Europa, EuR 2003, S. 574, 578; Höreth, Die Euro-

In Hinblick auf die Repräsentation von Kleinststaaten ist diesbezüglich anzumerken, dass diese beiden Prinzipien grundsätzlich in Spannung zu einander stehen und etwa eine Verteidigung des Prinzips der Staatengleichheit im Europäischen Parlament umso schwieriger wird, je mehr die Bürger unmittelbar vom europäischen Integrationsprozess betroffen sind und ihre direkte Repräsentation nötig wird. Dieses Spannungsfeld spitzt sich theoretisch weiter zu, umso deutlicher sich die Mitgliedstaaten in ihrer Bevölkerungszahl unterscheiden. So gesehen können sowohl verhältnismässig besonders kleine bzw. besonders grosse Staaten im Zuge eines EU-Beitritts auf Schwierigkeiten bei der Repräsentation in den Institutionen der EU stossen.

Zu hinterfragen gilt es jedoch, ob eine weitere Parlamentarisierung auf Unionsebene überhaupt anzustreben ist.¹⁹² So ist auch die Zusammensetzung der beiden beratenden Ausschüsse, die sich zwar grob an der Bevölkerungszahl der einzelnen Mitgliedstaaten orientiert, mehr als zweckdienliche Lösung, die zugleich das Spektrum der Interessenverbände bzw. Regionen zumindest mit einzubeziehen versucht, zu sehen, denn als Quelle repräsentativ-demokratischer Repräsentation zu werten.¹⁹³ Vielmehr könnte eine Stärkung der Rolle der dem «Gemeinwohl der Gemeinschaft»¹⁹⁴ verpflichteten Vertreter der Interessenverbände bzw. subnationaler Körperschaften als ergänzendes Mittel die Demokratie in der EU fördern.¹⁹⁵

2. Das Zusammenwirken der Unionsorgane in den Entscheidungsprozessen

Nicht nur die Zusammensetzung der Organe der EU, sondern auch deren Zusammenwirken in den Entscheidungsprozessen lässt sich nicht ei-

päische Union im Legitimationstrilemma, S. 189 (1999); Gusy, Demokratiedefizite postnationaler Gemeinschaften unter Berücksichtigung der EU, ZfP 1998, S. 267, 269; kritisch Pollak 2007, S. 200; Peters 2001, S. 668 f.; Kaufmann 1997, S. 254 f.

192 So etwa Gusy 1998, S. 267, 269; näher dazu unten II. 4, S. 217 f.

193 In diese Richtung auch Vierlich-Jürcke, Der Wirtschafts- und Sozialausschuss der Europäischen Gemeinschaften, S. 287 ff. (1998).

194 Zur Bedeutung der «Gemeinwohlklauseln» in Zusammenhang mit Repräsentation Häberle 2006, S. 328.

195 Näher dazu weiter unten III. 2. b), S. 225 ff.

ner der ursprünglichen föderalen Kategorien Bundesstaat und Staatenbund zuordnen. So ist zwar der institutionelle Aufbau der EU an sich vergleichbar mit den für klassische Internationale Organisationen typischen Institutionen Rat, Parlamentarische Versammlung und Sekretariat.¹⁹⁶ Das Zusammenwirken der Unionsorgane in den Entscheidungsprozessen weist hingegen Unterschiede gegenüber einer rein intergouvernementalen Zusammenarbeit auf und lässt sogar immer mehr an die Gewaltenteilung in einem Bundesstaat erinnern, insbesondere im Hinblick auf die Entwicklung der Zusammenarbeit von Kommission, Rat der EU und Europäischem Parlament im Gesetzgebungsprozess der EU.¹⁹⁷

Die von den Mitgliedstaaten unabhängige Kommission verfügt, neben ihrer Aufgabe als «Hüterin des Gemeinschaftsrechts»,¹⁹⁸ über das Initiativmonopol für Gesetzesentwürfe in der EU und spielt demnach eine bedeutende Rolle im Gesetzgebungsverfahren.¹⁹⁹ Rechtsakte erlassen kann jedoch grundsätzlich nur der Rat zusammen mit dem Parlament in je nach Sachgebiet verschieden geregelten Entscheidungsverfahren.²⁰⁰ Besonders hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang die Entwicklung der gemeinsamen Entscheidungsfindung zwischen den beiden Legislativakteuren Rat und Parlament im Laufe des europäischen Integrationsprozesses. Während sich die Einflussnahme des Europäischen Parlaments auf die Rechtsetzung in den Anfängen der EG noch in einem Anhörungsrecht erschöpfte und der Rat somit mehr oder weniger alleine über den Erlass von EG-Rechtsakten entschied,²⁰¹ stärkte sich die Rolle des Parlaments gegenüber dem dominierenden Rat durch die Einführung des Mitentscheidungsverfahrens im Zuge der Vertragsreform von

196 Oeter, Europäische Integration als Konstitutionalisierungsprozess, ZaöRV 1999, S. 901, 906.

197 Zu den Parallelen des Rechtssetzungsverfahrens zu einem bundesstaatlichen Zweikammersystem sowie der Konzeption der Kommission als europäische Regierung Oeter 1999, S. 901, 907 f.

198 Siehe dazu und zu weiteren Aufgaben wie die Abgabe von Empfehlungen und Stellungnahmen in sämtlichen Politikbereichen sowie die Verhandlung internationaler Verträge im Detail Nemitz 2009, Rn. 2–30.

199 Nemitz 2009, Rn. 32 ff.

200 Siehe jedoch zur Komitologie Nemitz 2009, Rn. 39 f.; zu den verschiedenen Entscheidungsverfahren zwischen Rat und Parlament siehe Oppermann 2009, § 12, Rn. 43 ff.

201 Schoo 2009 (Artikel 189 EGV), Rn. 23 f.

Maastricht enorm.²⁰² Anfangs nur für wenige den Binnenmarkt betreffende Regelungen vorgesehen, wurde dieses Verfahren, wonach dem Parlament ein vollwertiges Mitbestimmungsrecht zukommt und der Rat mit qualifizierter Mehrheit beschliesst,²⁰³ seither auf immer mehr Politikbereiche bis zur Festlegung als ordentliches Gesetzgebungsverfahren im Reformvertrag von Lissabon ausgedehnt.²⁰⁴ In politisch sensiblen Bereichen, wie der polizeilichen Zusammenarbeit sowie der Steuer-, Sozial- und Aussenpolitik, ist jedoch auch mit Inkrafttreten des Reformvertrags lediglich eine Anhörung des Parlaments sowie für den Ratsbeschluss ein Einstimmigkeitserfordernis vorgesehen.²⁰⁵

Eine beratend-unterstützende Rolle im Gesetzgebungsverfahren kommt ausserdem den beratenden Ausschüssen zu, die in ausgewählten Bereichen als Nebenorgane im Gesetzgebungsverfahren von Rat oder Kommission gehört werden müssen.²⁰⁶ Der Europäische Rat ist zwar ebenfalls kein Organ der EU, als wichtigstes politisches Gremium der Mitgliedstaaten kommt diesem jedoch eine bedeutende Rolle in Hinblick auf die Weiterentwicklung der Union und somit mittelbar auch auf die gesetzgeberischen Tätigkeiten der Union zu. Der Reformvertrag von Lissabon verleiht dem Europäischen Rat gemäss Artikel 15 EUV erstmals Organstatus, allerdings weiterhin ohne ihm eigene, gesetzgeberische Kompetenzen zu übertragen. Zudem wird durch die Einsetzung des Präsidenten des Europäischen Rates eine weitere wichtige, politische Leitungsposition in der EU für einen längeren Zeitraum durch eine bestimmte Person verkörpert.²⁰⁷

202 Schoo, Artikel 251 EGV, in: von der Groeben/Schwarze (Hrsg.), Kommentar zum EU-/EG-Vertrag, Rn. 1 f. (2003).

203 Siehe näher zum Mitentscheidungsverfahren Schoo 2003, Rn. 12 ff.; Kluth, Artikel 251 EGV, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), Das Verfassungsrecht der EU, Rn. 4 ff. (2007).

204 Artikel 294 AEUV.

205 Artikel 87 AEUV; Artikel 113 AEUV, Artikel 153 (2) lit. b) Unterabsatz 3 AEUV; sowie das besondere Verfahren nach Artikel 36 EUV.

206 Siehe zu den Rechten der beiden Ausschüsse Siebecke, Artikel 262 EGV, in: von der Groeben/Schwarze (Hrsg.), Kommentar zum EU-/EG-Vertrag, Rn. 1 ff. (2003); Obermüller, Artikel 265 EGV, in: von der Groeben/Schwarze (Hrsg.), Kommentar zum EU-/EG-Vertrag, Rn. 1 ff. (2003); zur Rolle des AdR im Zusammenhang mit der Subsidiaritätskontrolle Blanke 2001, Rn. 23.

207 Oppermann 2009, § 7, Rn. 198 f.

Ebenso stellen der eigene Gerichts- und Rechnungshof eine Besonderheit der EU gegenüber herkömmlichen Organisationen dar. Während der Europäische Gerichtshof die einheitliche Anwendung und Auslegung des EU-Rechts sichert, lässt sich die Funktion des Rechnungshofes primär in seiner Zuständigkeit für die Kontrolle der Haushaltsführung beschreiben.²⁰⁸

Zusammenfassend spiegelt sich in der institutionellen Ordnung der EU sowohl bei der Zusammensetzung der einzelnen Organe, als auch bei ihrem Zusammenwirken, wie schon bei der Analyse der Unionsbürgerschaft oder dem Verfassungscharakter der Gründungsverträge, der besondere Rechtscharakter der EU wider. So lassen sich durch ein Verständnis der EU als föderales Verfassungssystem, das weder herkömmlicher Staatenbund noch Bundesstaat ist, demnach auch – an diesen föderalen Idealen gemessene – «Besonderheiten» im Entscheidungsverfahren der EU, wie etwa die nach wie vor herrschende Übermacht des Rates beim Erlass von Rechtsakten, die wichtige nationalstaatliche Interessen betreffen, sowie die je nach Sachgebiet variierende Einflussnahme des Europäischen Parlaments, erklären.²⁰⁹

II. Die demokratische Legitimation des Handelns der Unionsorgane

Eine weitere, überaus bedeutende Funktion der Repräsentation ist die demokratische Legitimation des Handelns der Unionsorgane, worunter die Rechtfertigung von politischen Entscheidungen durch den Verweis auf den repräsentativen Charakter der am Entscheidungsprozess beteiligten Institutionen zu verstehen ist.²¹⁰ Oder mit anderen Worten die

208 Siehe im Detail zu den Funktionen des Gerichtshofs Gaitanides, Artikel 220 EGV, in: von der Groeben/Schwarze (Hrsg.), Kommentar zum EU-/EG-Vertrag, Rn. 46 ff. (2003); zu den Funktionen des Rechnungshofes Bieber, Artikel 246 EGV, in: von der Groeben/Schwarze (Hrsg.), Kommentar zum EU-/EG-Vertrag, Rn. 1 ff. (2003).

209 Siehe in diesem Zusammenhang auch die doppelte oder duale Legitimation der Entscheidungsverfahren der EU, auf die im nächsten Punkt II. eingegangen wird.

210 So Pollak 2007, S. 131; näher zu den Begriffen Legitimation und der aus dem Prozess resultierenden Legitimität bei Schliesky 2004, S. 149 ff.; zu den verschiedenen Legitimationssträngen auf europäischer Ebene derselbe S. 698 ff.; so dient die

Rückführung der Herrschaft auf das Volk. Da Internationale Organisationen aus Staaten bestehen und nicht aus Völkern, sind auch grundsätzlich die Entscheidungen in ihren aus Regierungsvertretern bestehenden Institutionen nicht Ausdruck einer Demokratie.²¹¹ Die EU hingegen weist nicht nur bei der Zusammensetzung ihrer Organe Elemente einer direkten Einbeziehung auch ihrer Bürger auf, sondern verpflichtet sich in ihren Gründungsverträgen explizit dem Demokratieprinzip und somit auch der demokratischen Legitimation ihrer Herrschaftsgewalt.²¹² Nach herrschender Meinung beruht die EU auf einer doppelten Legitimationsbasis, wobei die Verwirklichung des Demokratieprinzips auf Unionsebene, insbesondere die Legitimation ihrer Entscheidungsprozesse jedoch Gegenstand laufender Kritik bleibt.

1. Die duale Legitimation der EU

Entsprechend ihrem besonderen Rechtscharakter und der damit zusammenhängenden Betroffenheit sowohl der Mitgliedstaaten als auch deren Völker entwickelte sich in der EU das Legitimationssystem der sogenannten dualen oder doppelten Legitimation.²¹³ Darunter ist die Vermittlung demokratischer Legitimation sowohl über die nationalen Parlamente der Mitgliedstaaten als auch über das Europäische Parlament zu

Repräsentation der organisatorisch-personellen Legitimation, während unter sachlich-inhaltlicher Legitimation die Kontroll- und Beteiligungsrechte von und gegenüber Entscheidungsträgern verstanden wird, siehe dazu auch Bruha, *Das Demokratisierungsdilemma der Europäischen Gemeinschaft*, Beiträge und Berichte des Instituts für Politikwissenschaft der Hochschule St. Gallen Nr. 134/1989, S. 16 ff.

211 Doehring 2002, S. 127, 134; zur Verneinung eines völkerrechtlichen Demokratiegebots für Internationale Organisationen m.w.N. Tiedtke, *Demokratie in der Europäischen Union*, S. 60 ff. (2005).

212 Zur Verpflichtung der Union durch Artikel 6 (1) EUV, Hilf/Schorkopf 2004, Rn. 26; dazu näher Tiedtke 2005, S. 62 ff.; Kaufmann 1997, S. 80 ff.; Kluth 1995, S. 67 ff.; näher zu den neuen Bestimmungen (des EVV) über die demokratischen Grundsätze, einschliesslich der Festschreibung des Transparenzprinzips, siehe Rumler-Korinek 2005, S. 206 ff.

213 Erstmals Europäisches Parlament, Entschliessung zur Strategie des Europäischen Parlaments in Hinblick auf die Gründung der Europäischen Union, Erwägung L, ABl. 1987 C 190/71; Hilf, Artikel 1 EUV, in: Grabitz/Hilf (Hrsg.), *Das Recht der Europäischen Union I*, Rn. 40 (2007); Kluth, Artikel 189 EGV, in: Callies/Ruffert (Hrsg.), *Das Verfassungsrecht der Europäischen Union*, Rn. 6 (2007).

verstehen. So sind einerseits die Mitglieder des Rates als Regierungsvertreter den nationalen Parlamenten verantwortlich und somit mittelbar legitimiert,²¹⁴ andererseits bietet das direkt von den Bürgern gewählte Europäische Parlament eine zusätzliche, originäre Legitimationsquelle. Während dem Europäischen Parlament diesbezüglich lediglich eine unterstützende bzw. ergänzende Funktion zugewiesen wird, kommt dem Rat der EU die primäre und unabdingbare Rolle nicht nur in den Entscheidungsprozessen selbst, sondern auch bei der Frage ihrer Legitimation zu. In dieser Form der doppelten Legitimation sah das deutsche Bundesverfassungsgericht in seiner Maastricht-Entscheidung eine mit dem Grundgesetz zu vereinbarende, ja sogar gebotene Verwirklichung des Demokratieprinzips auf europäischer Ebene, das der Struktur der EU entspräche, solange es sich um keinen Staat im Sinne des Völkerrechts handle.²¹⁵ Schritthaltend mit der Integration müsse das Legitimationssystem jedoch ausgebaut werden, wobei das Bundesverfassungsgericht insbesondere eine Stärkung des Europäischen Parlaments durch ein gleiches Wahlrecht in allen Mitgliedstaaten sowie mehr Einfluss im Gesetzgebungsverfahren als wünschenswert ansieht.²¹⁶

Ebenso wird die Legitimation der Europäischen Kommission aus dem gemeinsamen Bestellungsverfahren zwischen den mitgliedstaatlichen Regierungen, die über das Vorschlagsrecht verfügen, sowie dem Europäischen Parlament, dessen Zustimmung dafür nötig ist, abgeleitet.

Ein weiterer Aspekt der legitimierenden Rolle der nationalen Parlamente wird ausserdem in deren notwendiger Zustimmung bei der innerstaatlichen Ratifikation von Beitritts- bzw. Änderungsverträgen gesehen.²¹⁷ Insbesondere für Staaten mit stark ausgeprägter direkter Demokratie, wie Liechtenstein oder die Schweiz, ist dies von Bedeutung, da die Zustimmung zu einem völkerrechtlichen Vertrag für dessen gesamten Geltungsbereich gilt und somit im Rahmen von dynamischen Verträgen, wie den EU-Verträgen, mit der abgegebenen Kompetenz auch

214 Siehe dazu näher Kluth 1995, S. 78 f.; siehe auch Artikel 10 (2) EUV .

215 BVerfGE 89, 155, Rn. 100 ff.; dazu Streinz, Demokratische Legitimation der Rechtssetzung der Europäischen Gemeinschaft, Thür VBl. 1997, S. 73 ff.

216 BVerfGE 89, 155, Rn. 100; vgl. dazu allerdings BVerfG 2009 Rn. 264, in welcher der Weiterentwicklung der EU durch Artikel 23 i.V.m. Artikel 79 (3) GG eine Schranke gesetzt werden soll.

217 Zur Legitimation auf der «konstituierenden Stufe» Kaufmann 1997, S. 350 ff.; in Hinblick auf die Akzeptanz von Mehrheitsentscheiden ders., S. 463.

diesbezügliche Volksabstimmungen und Initiativen nicht mehr bzw. nur noch eingeschränkt möglich wären.²¹⁸

2. Die Thesen vom Demokratiedefizit der EU

Aus verschiedenen Gründen wird die demokratische Legitimation der Entscheidungen auf Unionsebene dennoch stark kritisiert. Da Befürchtungen über kleinheitsspezifische Probleme bei der Repräsentation von Kleinstaaten in den Unionsorganen in der Regel in engem Zusammenhang mit den Thesen vom Demokratiedefizit der EU stehen, sollen diese – in der gebotenen Kürze und mit einem Fokus auf Kritikpunkten organisatorisch-personeller Natur – dargestellt werden. Grundsätzlich kann zwischen der Kritik an der demokratischen Legitimation der Organe der EU (a, b) und dem Fehlen allgemeiner, vorrechtlicher Umstände, die einer angemessenen Verwirklichung der Demokratie auf europäischer Ebene im Weg stehen (c), unterschieden werden.

a) Das Demokratiedefizit des Rates und der Kommission

Grösster Kritikpunkt an der demokratischen Legitimation des Rates und auch der Kommission, die sich aus der Verantwortlichkeit der mitgliedstaatlichen Regierungen gegenüber den nationalen Parlamenten ableitet, ist eben jener lediglich mittelbare Charakter sowie die daraus resultierende Exekutivlastigkeit der Entscheidungsverfahren der EU.

So wird in der Tatsache, dass es sich bei den Ratsmitgliedern um Vertreter der Exekutive und nicht des Volkes handelt, denen aber die leitende Rolle im Legislativverfahren der EU zukommt, die Gefahr einer Umgehung der nationalen Parlamente und gar eine Bedrohung des Prinzips der Gewaltenteilung gesehen.²¹⁹ Obwohl durch die Weisungsge-

218 Mahon/Müller, *Adhésion de la Suisse à l'Union européenne et démocratie directe*, in: Cottier/Koppe (Hrsg.), *Der Beitritt der Schweiz zur Europäischen Union*, S. 449–485 (1998); Schindler, *Verfassungsrecht*, in: Schindler et al. (Hrsg.), *Die Europaverträglichkeit des schweizerischen Rechts*, S. 21–43, insb. 23, 29 f., 33 (1990).

219 Bleckmann, *Das europäische Demokratieprinzip*, JZ 2001, S. 53, 58; Emmert, *Euro-parecht*, § 14 Rn. 12, § 16 Rn. 10 (1996).

bundenheit der Mitglieder des Rates an die mitgliedstaatlichen Regierungen die aus Sicht des Demokratieprinzips notwendige Rückbindung an die nationalen Parlamente – wenn auch nur indirekt – als gesichert gilt,²²⁰ werden konkret sowohl die Beteiligungs- als auch die Kontrollrechte der einzelstaatlichen Parlamente als zu gering bemängelt. In diesem Zusammenhang ist auch die jüngste Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu sehen, in der die durch die Begleitgesetze zum Reformvertrag von Lissabon gewährten Beteiligungsrechte des deutschen Bundestags als zu schwach und nicht mit Artikel 38 i. V. m. Artikel 23 des Grundgesetzes vereinbar gerügt wurden.²²¹ Die Kontrollrechte der nationalen Parlamente gegenüber den Regierungsvertretern im Rat werden wiederum aufgrund ihrer begrenzten Realisierbarkeit bemängelt, da die Ratsmitglieder angesichts der mangelnden Transparenz der Entscheidungsverfahren nur sehr schwer bzw. bei Mehrheitsentscheidungen als Überstimmte gar nicht zur Verantwortung gezogen werden könnten.²²²

Darüber hinaus wird das System der Stimmenwägung im Rahmen von qualifizierten Mehrheitsbeschlüssen im Rat als Gefährdung der demokratischen Legitimation angesehen, da bei der Verteilung der Stimmen neben der Bevölkerungszahl der Mitgliedstaaten auch andere Faktoren berücksichtigt werden und sich dementsprechend die Disproportionalität der gewogenen Stimmen zur Bevölkerung steigert.²²³

Bei der Kommission, deren Mitglieder unabhängig und demnach auch nicht an Weisungen der mitgliedstaatlichen Regierungen gebunden sind, erschöpft sich der mittelbare Einfluss der nationalen Parlamente in der Bestellung der Kommissare durch die mitgliedstaatlichen Regierungen und ist demnach noch geringer als im Rat. Als Inhaberin des Initiativmonopols im Gesetzgebungsverfahren kommt jedoch auch der Kom-

220 So BVerfGE 89, 155 Rn. 100 ff.; Kluth 1995, S. 82 und näher auch zur Bestellung der mitgliedstaatlichen Regierungen durch das Parlament oder direkt gewählte Staatsoberhäupter, S. 86, 90 f.

221 BVerfGE 2009, Rn. 309 ff., 406 ff.; näher dazu Halberstam/Möllers, *The German Constitutional Court says «Ja zu Deutschland!»*, GLJ 2009, S. 1241, 1243 f.; für einen Überblick über die Mitwirkungsrechte der Parlamente der verschiedenen EU-Mitgliedstaaten siehe Kamann, *Die Mitwirkung der Parlamente der Mitgliedstaaten der europäischen Gesetzgebung* (1997).

222 Peters 2001, S. 692; Gusy 1998, S. 267, 272 f.; Doehring, *Demokratiedefizit in der Europäischen Union*, DVBl. 1997, S. 1133 ff.

223 Dazu Peters 2001, S. 682 f.

mission eine wichtige Rolle im Legislativverfahren der EU zu. Diese Dominanz der Exekutive bei der europäischen Rechtssetzung könne auch durch die erforderliche Zustimmung des Europäischen Parlaments bei der Bestellung der Kommission nicht ausgeglichen werden und diesbezüglich seien stärkere Kontrollrechte des Parlaments nötig.²²⁴

b) Das Demokratiedefizit des Europäischen Parlaments

In Wechselwirkung zur starken Exekutivlastigkeit der Entscheidungs- und Rechtsetzungsprozesse der EU durch die dominante Rolle des Rates und der Kommission steht die Kritik an den diesbezüglich zu schwach ausgeprägten Mitwirkungsrechten des Europäischen Parlaments (1). Zudem wird auf vertikaler Ebene die Legitimation des Europäischen Parlaments selbst, also die Rückkoppelung des Handelns der Parlamentsmitglieder zum Volk, bemängelt (2).

(1) Zu wenig Rechte des Europäischen Parlaments

Insbesondere die Befugnisse des Europäischen Parlaments im Gesetzgebungsverfahren werden nach wie vor als zu schwach angesehen. So wird die fehlende Möglichkeit des Parlaments Gesetze zu initiieren bemängelt und auch mit Ausdehnung des Verfahrens der Mitentscheidung bleibe die Rolle des Parlaments eine untergeordnete. Ebenso fehle es an einer dem parlamentarischen Misstrauensvotum in Staaten vergleichbaren Kontrollbefugnis des Parlaments gegenüber dem Rat.²²⁵ Auch der Einfluss des Europäischen Parlaments bei der Besetzung dieser Organe sei zu gering.

(2) Keine Verwirklichung des demokratischen Repräsentationsgrundsatzes der Wahlrechtsgleichheit

Der demokratische Grundsatz der Gleichheit der Wahl gebietet, dass die Stimmen aller Wahlberechtigten nicht nur den gleichen Zählwert, sondern

224 Siehe dazu auch unter b) (1).

225 Kaufmann 1997, S. 260 f.; zu den Kontrollrechten gegenüber der Kommission und warum diese sich eigentlich gegen das massgebliche Beschlussorgan richten sollten siehe Gusy 1998, S. 267, 270 f.

auch den gleichen Erfolgswert haben.²²⁶ Die sowohl aus den verschiedenen Wahlsystemen in den Mitgliedstaaten bei den Wahlen zum Europäischen Parlament als auch aus der weiter oben bereits erläuterten Sitzkontingentierung nach Mitgliedstaaten resultierende ungleiche Repräsentation der Unionsbürger im Europäischen Parlament – auch inneres Demokratiedefizit genannt²²⁷ – ist demnach Gegenstand grosser Kritik.

So werden die Mitglieder des Europäischen Parlaments nach wie vor nicht nach einem einheitlichen Verfahren, sondern nach den innerstaatlichen Vorschriften der einzelnen Mitgliedstaaten gewählt.²²⁸ Zwar müssen die Wahlen gemäss Artikel 1 DWA nach dem Verhältniswahlrecht abgehalten werden, die Wahlsysteme der einzelnen Mitgliedstaaten divergieren dennoch stark, angefangen bei verschiedenen Mindestschwellen bis hin zu Unterschieden bei der Unterteilung in Wahlkreise und beim passiven Wahlalter. Die daraus resultierende Verzerrung des Erfolgswertes der Wählerstimmen wird als unnötige Einschränkung des Prinzips der Stimmengleichheit beanstandet.²²⁹ Trotz eines in Artikel 223 AEUV (ex-Artikel 190 (4) EGV) enthaltenen europarechtlichen Gebots für die Einführung eines einheitlichen Wahlrechts zum Europäischen Parlament ist dies bislang aufgrund verschiedener Auffassungen über das zu wählende System nicht gelungen.²³⁰

Noch viel grösserer Kritik ist jedoch die Kontingentierung der Sitze im Europäischen Parlament nach Mitgliedstaaten ausgesetzt, da dadurch nicht nur der Erfolgswert der Stimmen divergiert, sondern daraus auch ein ungleicher Zählwert der Stimmen der wahlberechtigten Unionsbürger aus verschiedenen Mitgliedstaaten resultiert. Während ein ungleicher Erfolgswert aufgrund Sperrklauseln oder ähnlichem auch auf innerstaatlicher Ebene akzeptiert werden könne, verhindere die bei den Wahlen zum EP bereits im Vorhinein feststehende, prinzipielle Ungleichheit der Stimme eines Unionsbürgers mit Wohnsitz in Luxemburg gegenüber der eines in Deutschland Ansässigen die demokratische Legi-

226 Für Deutschland BVErfGE 85, 148, Rn. 33 (157).

227 So Tiedtke 2005, S. 35.

228 Artikel 8 DWA; Tiedtke 2005, S. 35 f.

229 Peters 2001, S. 663; Emmert 1996, § 9, Rn. 28 ff.; im Detail siehe dazu Lenz, Ein einheitliches Verfahren für die Wahl zum Europäischen Parlament, 1995.

230 Oppermann 2009, § 7, Rn. 30 f.; Peters 2001, S. 663; näher zu dem europarechtlichen Gebot Lenz 1995.

timation. Die bereits erläuterte Rechtfertigung der Einschränkung der Stimmrechtsgleichheit zugunsten einer angemessenen Vertretung aller Mitgliedstaaten, deren Souveränität es im föderalen Verfassungssystem der EU ja auch zu beachten gilt, wird demnach nicht allseits akzeptiert.²³¹ Peters ist etwa trotz Berücksichtigung der föderalen Züge der EU der Ansicht, dass die Mitgliedstaaten der EU ja im Rat vertreten seien und dementsprechend intergouvernementale bzw. territoriale Elemente im unitarischen Europäischen Parlament nichts zu suchen haben.²³² Auch ein etwaiger Ausgleich der Disproportionalität durch die bei qualifizierten Mehrheitsbeschlüssen in Anwendung kommende Stimmenwägung im Rat schlage fehl, da die kleineren Mitgliedstaaten dort noch stärker überrepräsentiert seien.²³³ Das im Reformvertrag von Lissabon enthaltene, neue System der doppelten Mehrheit ist insofern jedoch äusserst positiv zu werten, als dass ohne Einbussen die hinter einer Entscheidung stehende Bevölkerungszahl berücksichtigt wird und dies gewissermassen die grossen Mitgliedstaaten stärken wird.²³⁴

c) Das Fehlen vorrechtlicher Bedingungen für Demokratie in der EU

Neben Defiziten bezüglich der personellen bzw. sachlich-inhaltlichen Legitimation der Unionsorgane wird ausserdem das Fehlen vorrechtlicher Umstände beanstandet,²³⁵ wobei es sich um Mängel handelt, die nicht durch institutionelle Reformen behoben werden können, sondern

231 Siehe Schorkopf, *The European Union as an Association of Sovereign States: Karlsruhe's Ruling on the Treaty of Lisbon*, GLJ 2009, S. 1219, 1225; Pollak 2007, S. 198 ff.; Peters 2001, S. 668 f.; Kaufmann 1997, S. 254 f.; Lenz, *Das Grundgesetz und die Verteilung der Sitze im Europäischen Parlament*, NJW 1996, S. 1328, 1329; für den Fall weiterer Vertiefung BVerfGE 2009, Rn 280 ff.

232 Peters 2001, S. 668 f.; ebenfalls gegen die Berücksichtigung sowohl föderaler als auch demokratischer Grundsätze in einem Organ Kaufmann 1997, S. 256 f.

233 Siehe dazu bei Tiedtke 2005, S. 38 f.

234 Positiv zu solch einer Lösung auch Rumler-Korinek 2005, S. 206, 217; Peters 2001, S. 684.

235 BVerfGE 89, 155 Rn. 98 ff.; kritisch dazu Tomuschat, *Die Europäische Union unter der Aufsicht des Bundesverfassungsgerichts*, EuGrZ 20/1993, S. 489, 493 f.; Weiler, *Does Europe Need a Constitution? Demos, Telos and the German Maastricht Decision*, ELJ 1995, S. 219–158.

von den tatsächlichen, politischen und soziologischen Gegebenheiten in Europa bestimmt werden.

Zum einen setze die Verwirklichung von Demokratie ein *Demos*, also ein Volk, voraus. Während der EU aufgrund der Ermangelung eines europäischen Volkes im Sinne eines Staatsvolkes teils ganz die Demokratiefähigkeit abgesprochen wird,²³⁶ geht die herrschende Meinung jedoch von der Möglichkeit einer Realisierung des Demokratieprinzips auch ausserhalb des Nationalstaates aus. Für solch eine postnationale Demokratie sei aber zumindest eine kollektive Identität der Gesellschaft erforderlich, die Mehrheitsentscheidungen akzeptieren und Solidarität üben kann.²³⁷ Kritikern zufolge stünden die stark ausgeprägten nationalen Gesellschaften der Mitgliedstaaten sowie die damit verbundene Heterogenität solch einer gesellschaftlichen Verbundenheit auf supranationaler Ebene jedoch zu sehr im Wege und es fehle derzeit noch an einer politisch und kulturell integrierten, europäischen Gesellschaft, weshalb auch die parlamentarische Mehrheitsdemokratie auf Unionsebene nur äusserst begrenzt möglich sei.²³⁸

Zum anderen mangle es an einer europäischen politischen Öffentlichkeit, was heisst, dass identitätsstiftende Faktoren wie eine europaweite Parteien- bzw. Medienlandschaft zu schwach ausgeprägt bzw. nicht vorhanden sind.²³⁹ Häufig wird in diesem Zusammenhang auch das Fehlen einer gemeinsamen Sprache als Hindernis für einen politischen Diskurs auf europäischer Ebene aufgeworfen.²⁴⁰ Die Diskursfähigkeiten aber gerade für die Beurteilung der politischen Entscheidungsprozesse durch das Individuum und damit verbunden für die Partizipation als Grundvoraussetzung der Demokratie eine tragende Rolle.

236 Siehe zu jener Richtung der Staatstheorie, wonach das Volk sich aus der Zugehörigkeit zu einer Nation definiere Schmitt 2003, S. 238 ff.

237 Grimm 1995, S. 581 ff.; Strohmeier, Die EU zwischen Legitimität und Effektivität, APuZ 2007, S. 24, 28.

238 M.w.N. Kaufmann 1997, S. 261 ff.; Strohmeier 2007, S. 24, 27 f.; zur Entwicklungsfähigkeit solcher Voraussetzungen Peters 2001, S. 718 ff.

239 BVerfGE 89, 155 (185); m.w.N. Kaufmann 1997, S. 268 ff.; Strohmeier 2007, S. 24, 28.

240 Siehe m.w.N. Kaufmann 1997, S. 270 f.

3. Diesbezügliche Problempunkte einer Repräsentation von Kleinstaaten

Ausgehend von den soeben aufgezählten, in der Literatur häufig kritisierten «Mängel» der demokratischen Legitimation der EU werden mit der möglichen EU-Mitgliedschaft eines Kleinstaates nicht unbedeutende und vor allem durch die Kleinheit bedingte Probleme verbunden. Während hinsichtlich der beanstandeten Demokratiedefizite der EU bezüglich fehlender ausserrechtlicher Voraussetzungen sowie mangelnder Kompetenzen der Unionsorgane von einem Beitritt eines europäischen Kleinstaates zwar keine negativen Auswirkungen zu erwarten sind, stellen sich hingegen angesichts ihrer geringen Bevölkerungszahlen durchaus Fragen in Hinblick auf deren angemessenen Repräsentation in den Institutionen und somit der organisatorisch-personellen Legitimation insbesondere der Gesetzgebungsorgane der EU.

a) Europäisches Parlament

Grösste Sorge bezüglich der Aufnahme eines Kleinstaates in die EU ist, dass im Europäischen Parlament die in der derzeitigen Repräsentationslösung der degressiven Proportionalität bereits vorherrschende Beschränkung des demokratischen Grundsatzes der Wahlrechtsgleichheit endgültig überstrapaziert wird. In Anbetracht der teilweise bereits sehr starken Kritik an der derzeitigen Überrepräsentation der kleinsten Mitgliedstaaten Luxemburg und Malta, deren Ansässige bei den Europawahlen mehr als die 10-fache Stimmkraft gegenüber einem deutschen Wähler besitzen, scheint die Repräsentation eines europäischen Kleinstaates, deren Bevölkerungszahlen wiederum nicht einmal einem Zehntel der derzeit kleinsten Mitglieder entsprechen, unmöglich, ohne die Ungleichheit der Wählerstimmen bedeutend zu verstärken. Denn selbst bei einer Minimierung der Parlamentarier für einen Kleinstaat auf drei – um auch das Spektrum der politischen Parteien zu repräsentieren – würden etwa hinter einem liechtensteinischen Mitglied des Parlaments nur rund 10 000 Unionsbürger stehen, im Gegensatz zu rund 70 000 hinter

einem maltesischen und über 850 000 hinter einem deutschen Parlamentarier.²⁴¹

Sofern nicht die europäischen Kleinstaaten auf eigene Parlamentarier verzichten, was souveränitätspolitisch kaum denkbar und auch rechtlich kein gangbarer Weg wäre, würde die EU-Mitgliedschaft eines Kleinstaates unvermeidlich zu einer noch stärkeren Verzerrung des demokratischen Prinzips «*one man one vote*» führen, was diesen Demokratiedefizitthesen folgend einer weiteren Schwächung bzw. gar einer Verhinderung der demokratischen Legitimation der EU gleichkäme.

b) Rat der EU und Europäischer Rat

Die hinsichtlich der Rückführbarkeit des Handelns des Rates auf die Unionsbürger als zu schwach angesehenen Beteiligungs- und Kontrollrechte der nationalen Parlamente sind grundsätzlich unabhängig von der Grösse eines Mitgliedstaates. Ebenso sollte die Repräsentation eines Kleinstaates im Rat, der sich nach dem völkerrechtlichen Prinzip der Staatengleichheit zusammensetzt, keine rechtlichen Schwierigkeiten bereiten.

Da das System der Stimmwägung bei qualifizierten Mehrheitsentscheiden, das ähnlich wie die Sitzverteilung im Parlament eine Überrepräsentation der kleineren Mitgliedstaaten zur Folge hat, mit dem Reformvertrag von Lissabon durch das Erfordernis der Mehrheit der Gesamtbevölkerung der EU ersetzt wird, wodurch dementsprechend das Gewicht jedes Mitglieds direkt proportional zu seiner Grösse sein wird, wird sich somit auch diesbezüglich das demokratische Legitimationsniveau des Rates durch die Mitgliedschaft eines Kleinstaates künftig nicht verändern.

Einzig die Kritik gegenüber Mehrheitsentscheidungen im Rat aufgrund der schwierigen Zuordnung von Verantwortlichkeiten und der damit beschränkten Kontrollmöglichkeit der nationalen Parlamente könnte indirekt auch zu Schwierigkeiten für beitrittswillige Kleinstaaten führen. Obwohl es sich bei der Ablehnung von Mehrheitsentscheiden

²⁴¹ Diese Zahlen richten sich nach der Sitzverteilung gemäss den neuen Regelungen des Reformvertrags von Lissabon.

und der gleichzeitigen Forderung der Verwirklichung einer parlamentarischen Demokratie zwar um einen Widerspruch in sich handelt,²⁴² ist es eine Tatsache, dass insbesondere bei Entscheidungen in politisch sensiblen Bereichen nach wie vor Einstimmigkeit im Rat erforderlich ist und auch der Reformvertrag von Lissabon diesbezüglich keine Änderung bringt. Ebenso entscheidet der Europäische Rat als wichtigster politischer Akteur, sofern nichts anderes bestimmt ist, im Konsens.²⁴³

Gerade diese Lösung der Einstimmigkeit, die ja grundsätzlich dem Schutz der Interessen der einzelnen Mitgliedstaaten in gewissen Kernbereichen dienen soll, könnte im Zusammenhang mit der Aufnahme eines (oder mehrerer) Kleinstaaten in die EU zur politischen Herausforderung werden. Denn umso mehr Entscheidungen nach dem Einstimmigkeitsprinzip erfolgen bzw. umso stärker die Mitgliedstaaten in ihrer Grösse divergieren, desto fraglicher wird die Akzeptanz eines eigenständigen Sitzes und der damit verbundenen Möglichkeit eines Vetos für derart kleine Staaten auf Seiten grösserer Mitgliedstaaten.

Die Aufnahme eines europäischen Kleinstaates könnte demnach in Hinblick auf die Repräsentation im Rat, ähnlich wie in der Mikrostaatenkrise der Vereinten Nationen, zu einem Problem politischer Natur führen, dessen Lösung letztlich von der Akzeptanz der grösseren Mitgliedstaaten abhängen wird.

4. Beurteilung

Das System der dualen demokratischen Legitimation entspricht grundsätzlich dem besonderen Rechtscharakter der EU sowie der nach wie vor starken Autonomie ihrer Mitgliedstaaten, zugleich ist aber die dadurch angestrebte Verwirklichung demokratischer Grundsätze keinesfalls vollkommen und insofern dem Bestehen eines gewissen Demokratiedefizits zuzustimmen. Insbesondere die Funktion der nationalen

242 Zur Konformität des Mehrheitsprinzips mit Bezug auf die BVerfGE 89 und die Selbstbindung jedes Mitglieds durch Beitrittsvertrag, Kaufmann 1997, S. 462 ff.; eine grundsätzliche Widersprüchlichkeit der Forderung einer Stärkung der parlamentarischen Demokratie einerseits und der Ablehnung von Mehrheitsentscheiden andererseits sieht auch Tiedtke 2005, S. 33.

243 Artikel 15 (4) EUV.

Parlamente als primäre bzw. alleinige Legitimationsquelle ist mit fortschreitender Vertiefung der Union und der damit verbundenen weiteren Ausdehnung ihrer Zuständigkeiten sowie der direkten Betroffenheit ihrer Bürger als zwangsläufig begrenzt einzustufen.²⁴⁴

Dem Bedarf einer zusätzlichen Legitimationsquelle neben der mitgliedstaatlichen Legitimation ist demnach durchaus zuzustimmen. Kern des Problems der Demokratiedefizittheorien ist jedoch die Messung der demokratischen Legitimation der EU an nationalstaatlichen Standards, ohne die besondere Rechtsform der Union oder zumindest ihren föderalen Aufbau zu berücksichtigen.²⁴⁵ Forderungen nach einer uneingeschränkten Verwirklichung der Wahlrechtsgleichheit sowie übergeordneter Rechte des Europäischen Parlaments orientieren sich am Leitbild einer parlamentarischen Mehrheitsdemokratie wie sie in reinster Form höchstens in unitarischen Nationalstaaten verwirklicht ist.²⁴⁶ Auch das Bundesverfassungsgericht zieht in Bezug auf die demokratische Legitimation der Union in der Begründung seiner jüngsten Entscheidung über den Lissabon-Vertrag den Weg der negativen Abgrenzung vom nationalstaatlichen Modell einer positiven Analyse der spezifischen Situation der EU bzw. der Erarbeitung diesbezüglicher Möglichkeiten der Demokratieverwirklichung vor.²⁴⁷

In Bezug auf das Fehlen vorrechtlicher Voraussetzungen für die Demokratie in der EU ist zu entgegnen, dass auch politische Ordnungen ohne homogenes Volk zu Demokratie fähig sind, sofern ein gewisses Identitätsgefühl und keine fixen Spaltungen in der Gesellschaft bestehen.²⁴⁸ Zudem sind Faktoren wie eine europäische Öffentlichkeit ent-

244 Weiler 1995, S. 219, 232; m.w.N. Peters 2001, S. 693.

245 Siehe dazu Frowein, Die rechtliche Bedeutung des Verfassungsprinzips der parlamentarischen Demokratie für den europäischen Integrationsprozess, EuR 1983, S. 301–317; Meyer, Was ist Demokratie? Eine diskursive Einführung, S. 204 (2009); Oeter 2007, S. 70, 75; Strohmeier 2007, S. 24, 29; Schütze 2009, S. 1069, 1099 ff.; Cheneval 2003, S. 17 f.; Joerges, Transnationale deliberative Demokratie oder deliberativer Supranationalismus?, ZIB 2000, S. 145, 150 f.; Ipsen, Europäisches Gemeinschaftsrecht, § 6 Rn. 48 (1972).

246 Zu Abweichungen vom strikten Prinzip der Wahlrechtsgleichheit zugunsten der Autonomie der Gliedstaaten in konsolidierten Bundesstaaten siehe bereits oben I. 1. S. 184 ff.

247 Siehe dazu Schönberger 2009, S. 1201, 1210 ff.

248 Zu den Kriterien der Demokratiefähigkeit einer Gesellschaft im Detail und m. w. N. Peters 2001, S. 700 ff.

wicklungsfähig.²⁴⁹ In formaler Sicht wird die Gesamtheit der Unionsbürgerinnen und Unionsbürger als geeigneter Träger einer europäischen Demokratie angesehen.²⁵⁰

Da demnach die Untauglichkeit gewisser Merkmale der EU für eine rein parlamentarische Mehrheitsdemokratie keinesfalls die Möglichkeit einer demokratischen Lösung auf Unionsebene allgemein ausschliesst,²⁵¹ sollten nicht länger ihre Defizite gegenüber staatlichen Massstäben hervorgehoben, sondern vielmehr eine den Besonderheiten der EU besser entsprechende Ausformung des Demokratieprinzips gefunden werden.²⁵²

Auf solch einer postnationalen, den Besonderheiten der EU entsprechenden Ausformung des Demokratieprinzips basierend, können möglicherweise auch die befürchteten Probleme bei der Repräsentation der Kleinstaaten relativiert werden.

III. Eine den Besonderheiten der EU entsprechende, «postnationale» Ausformung des Demokratieprinzips

Nach Betrachtung der Demokratiedefizitthesen, die vor allem fehlende Funktionsbedingungen der EU für die Umsetzung einer parlamentarischen Mehrheitsdemokratie hervorheben, sollen nun Überlegungen zu einer möglichen Eindämmung der beanstandeten Legitimationsdefizite angestrengt werden, indem unter Berücksichtigung der spezifischen Situation der EU Gedanken über eine Demokratieverwirklichung jenseits der nationalstaatlichen Leitbilder angestrengt werden sollen. Ausgangspunkt ist die grundsätzliche Annahme der Demokratiefähigkeit der EU

249 Peters 2001, S. 718 ff.

250 Siehe m.w.N. Peters 2001, S. 659.

251 Zu der Vielzahl von Demokratietypen und -theorien Schmidt, *Demokratietheorien* (2000).

252 Dies entspricht auch dem weiter oben bereits im Zusammenhang mit der Übertragung von Instrumenten des Verfassungsrechts in das Europarecht bzw. der Übertragbarkeit typisch mitgliedstaatlicher Prinzipien in eine europäische Prinzipienlehre Gesagte, dass anstatt einer direkten Übernahme stets die spezielle Gestalt der EU berücksichtigt werden muss, siehe 1. Kapitel, C. I. 2., S. 43 f. und 2. Kapitel, B. I. 2, S. 101 ff.

und ihre ausdrückliche Verpflichtung zu einer demokratischen Regierungsform in den Grundlagenverträgen.²⁵³

Zunächst sollen gängige Ansätze für die Verwirklichung einer postnationalen Demokratie in der EU vorgestellt werden (1.), bevor in einem zweiten Schritt unter Berücksichtigung des föderalen Charakters der EU eine auf ihre spezifischen Besonderheiten zugeschnittene demokratische Lösung gefunden werden soll (2.). Darauf aufbauend wird für die politische Ordnung der EU eine Demokratieform mit konsoziativen Elementen in Betracht gezogen. Schliesslich sollen in diesem Zusammenhang auch die Neuerungen des Reformvertrags von Lissabon beurteilt und auf das Verhältnis von Effizienz und Legitimität in der EU eingegangen werden.

1. Vorschläge einer postnationalen Demokratie für die EU

Angesichts der Schwierigkeit der Verwirklichung des demokratischen Prinzips in der EU über rein repräsentative Mechanismen stehen im Mittelpunkt von postnationalen Demokratievorschlägen den Parlamentarismus ergänzende, demokratische Elemente, wie die Beteiligung der Bürger in anderer Form als den Wahlen zum Europäischen Parlament sowie eine erhöhte Transparenz des hoheitlichen Handelns.²⁵⁴

a) Assoziative und deliberative Demokratieansätze

Basierend auf der partizipatorischen Demokratietheorie wird von assoziativen bzw. deliberativen Lösungsansätzen für eine europäische Demokratie eine Steigerung der Legitimität der EU, vor allem durch verstärkte Beteiligung der Bürger, in Verbindung mit Deliberation, angestrebt.

Während sogenannte assoziative Demokratie Modelle die unmittelbare Einbindung von gesellschaftlichen Akteuren in die politischen Entscheidungsprozesse als Ergänzung zu parlamentarischen Elementen vor-

253 Zur Entwicklung des Demokratieprinzips siehe von Bogdandy 2009, S. 13, 62 ff.; zu dessen relativer Unbestimmtheit siehe Kaufmann 1997, S. 99 ff.

254 von Bogdandy 2009, S. 13, 66 ff.

sehen,²⁵⁵ liegt der Schwerpunkt der deliberativen Demokratie in der herrschaftslosen Entscheidungsfindung, die im öffentlichen Diskurs und ebenfalls unter Beteiligung möglichst aller Betroffenen erfolgen soll.²⁵⁶ Als zentrale Anliegen beider Demokratiemodelle können demnach der Aufbau einer europäischen Zivilgesellschaft sowie die Entwicklung der öffentlichen Willensbildung in einem europäischen Kommunikationsraum angesehen werden. Institutionelle Anknüpfungspunkte für eine Einbindung der Zivilgesellschaft in die Entscheidungsprozesse der EU finden sich bereits in den Regelungen zum WSA.²⁵⁷

b) Output-orientierte Demokratieansätze

Im Gegensatz zu Input-orientierten Ansätzen, welche die Legitimität eines politischen Systems primär an den Beteiligungsrechten der Bürger messen, stellen Output-orientierte Demokratietheorien vor allem auf dessen Problemlösungsfähigkeit und die Qualität seiner Leistungen ab.²⁵⁸ Demzufolge wird die Tatsache, dass eine politische Entscheidung das Allgemeinwohl – im Sinne einer Herrschaft *für* das Volk – fördert, ebenso als eine legitimierende Kraft angesehen.²⁵⁹

So halten es gemässigte Anhänger einer Output-orientierten Lösung für die EU angesichts der noch schwach ausgeprägten europäischen Identität für die bessere Lösung, den Fokus einer europäischen Demokratie auf die Problemlösungsfähigkeit und die Effektivität der politischen Entscheidungen zu legen.²⁶⁰ Die Schwächen der Input-Legitima-

255 Schuppert, Die assoziative Demokratie, in: Klein/Schmalz-Bruns (Hrsg.), Politische Beteiligung und Bürgerengagement in Deutschland, S. 114 ff., 119 (1997).

256 Habermas, Die postnationale Konstellation (1998); Joerges/Neyer, Von intergouvernementalem Verhandeln zur deliberativen Politik, in: Kohler-Koch (Hrsg.), Regieren in entgrenzten Räumen, S. 207–134 (1998); Curtin, Postnational Democracy: the European Union in search of a political philosophy (1997).

257 Zur Anerkennung zivilgesellschaftlicher Akteure durch das EuG, konkret der Beteiligung der Sozialpartner beim Erlass einer Richtlinie siehe EuG Rs. T-135/96 Slg. 1998 UEAPME/Rat Rn. 88 f.; zum WSA siehe oben B. I. 1. a) (6), S. 200.

258 Zu der Unterscheidung Scharpf, Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung, S. 21 ff. (1970).

259 Siehe dazu näher Schliesky 2004, S. 659 ff.

260 So Scharpf, Regieren in Europa (1999); für eine Legitimation durch Bewährung Peters 2001, S. 580 ff.

tion auf europäischer Ebene sollen demnach durch transparente Verfahren und effiziente Leistungen, die im Interesse der Bürger Europas liegen und dem Gemeinwohl dienen, gewissermassen kompensiert werden.²⁶¹ Es gibt jedoch auch Vertreter einer Output-orientierten Demokratie, die jegliche weitere Politisierung der Entscheidungsprozesse bzw. Verbesserung der Input-Legitimität grundsätzlich für verfehlt halten, da die EU ja gerade für solche Aufgaben zuständig sei, die ihre Mitgliedstaaten alleine nicht mehr lösen könnten und diese deshalb bewusst an die supranationale Ebene abgegeben hätten.²⁶² Um die Effizienz der Entscheidungsfindung zu garantieren, wird demnach auch die zunehmende Delegation von öffentlichen Aufgaben an verselbständigte Einrichtungen, die teilweise weitgehend unabhängig sind, begrüsst,²⁶³ was jedoch auf grosse Kritik stösst.²⁶⁴

2. Der föderale Charakter der EU als Ausgangspunkt für eine europäische Demokratie mit konsoziativen Elementen

Die Frage nach einem geeigneten Demokratiemodell für die EU bzw. nach der am besten geeigneten Art ihrer Legitimitätsgewinnung steht auch in Zusammenhang mit der jeweils zugrundeliegenden Integrations-
theorie.²⁶⁵ So erinnern die im Resultat stark technokratischen, Output-orientierten Ansätze an das funktionalistische Integrationsparadigma, während Legitimationslösungen über die nationalen Parlamente auf ei-

261 Zur Bedeutung der Öffentlichkeit und der Transparenz von politischem Handeln in diesem Zusammenhang Peters 2001, S. 647 f., 651.

262 So Milward, *The European Rescue of the Nation-State* (2000); Moravcsik, In Defence of the «Democratic Deficit»: Reassessing Legitimacy in the European Union, *JCMS* 2002, S. 603–624.

263 So Majone, *The Regulatory State and its Legitimacy Problems* (1998); Schmitter, What is there to legitimize in the European Union.. and how might this be accomplished? (2001); hingegen nur mit Einschränkung möglich für Scharpf 1999, S. 16.

264 Statt vieler Weiler/Halter/Mayer, *European Democracy and its Critics*, Jean Monnet Working Paper 1/1995, <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/95/9501ind.html#IV>; Schäfer, Die demokratische Grenze Output-orientierter Legitimation, *Integration* 2006, S. 187 ff.

265 So auch bei Kaufmann 1997, S. 287 ff. u. 337 ff.; Peters 2001, S. 634 ff.; zum Einfluss verschiedener Konzeptionen auf die internationale Integration Puchala, *Of Blind Men, Elephants and International Integration*, 10 *JCMS* 1971, S. 267 ff.

ner Überzeugung der intergouvernementalen Gestalt der EU beruhen.²⁶⁶ Die föderalistische Konzeption der EU orientierte sich ursprünglich – ähnlich wie heutige Forderungen nach einer weiteren Parlamentarisierung der EU – an nationalstaatlichen Vorstellungen und dem Ziel eines europäischen Bundesstaates.²⁶⁷ Gemäss der neoföderalistischen Integrationstheorie wird die EU hingegen als ein föderaler Zusammenschluss ihrer Mitglieder angesehen, der weder einem klassischen Staatenbund noch einem Bundesstaat entspricht (und auch nicht entsprechen soll).²⁶⁸ Durch diese Loslösung vom Leitbild des Bundesstaates öffnet sich diese Konzeption für eine postnationale Lösung der Demokratie auf Unionsebene. Demnach soll im Folgenden – basierend auf ihrer föderalen Organisationsform und im Sinne einer Überwindung des Dualismus Bundesstaat und Staatenbund – anhand der spezifischen Merkmale der föderalen Ordnung EU eine geeignete Form der Demokratie vorgeschlagen bzw. die jetzige Lösung positiv analysiert werden.

a) Spezifische föderale Merkmale der EU

Allgemein steht bei der Organisation föderaler Zusammenschlüsse die Herstellung von Einheit unter gleichzeitiger Wahrung der Vielfalt im Mittelpunkt. Dementsprechend ist auch in Hinblick auf die demokratische Legitimation föderaler Ordnungen ein Zusammenspiel unitarischer und föderaler Elemente selbstverständlich.²⁶⁹ Dies zeigt sich gerade in Bundesstaaten, in denen es – sei es im Zusammenwirken von Bund und Gliedern in der Exekutive oder in der Zusammensetzung ihrer Rechtsetzungsorgane – naturgemäss zu einer Spannungslage zwischen demokratischen und föderalen Elementen kommt.²⁷⁰ Denn auch bei der Verwirklichung von Demokratie ist eine stabile Balance zwischen dem Einheitsbestreben einerseits, und der Wahrung der Vielfalt der Glieder andererseits, anzustreben. Konkret können demnach der institutionelle Aufbau sowie die Form der demokratischen Legitimation einer födera-

266 Peters 2001, S. 637, 639; Kaufmann 1997, S. 287 ff.

267 Siehe dazu Kaufmann 1997, S. 224 ff.

268 Siehe bereits 1. Kapitel, C. II. 2, S. 47 f.

269 Schönberger 2009, S. 1201, 1216.

270 Siehe dazu schon oben B. I. 1, S. 184 ff.

len Ordnung je nach Konsolidierungsgrad bzw. strukturellen Bedingungen beachtlich divergieren, weshalb nun näher auf föderale Besonderheiten der EU eingegangen werden soll. Als Erstes denkt man diesbezüglich sofort an den sogenannten Zwischenstatus der EU, die weder ein Bundesstaat ist, noch den klassischen Staatenbünden zugeordnet werden kann. Anstatt einer negativen Abgrenzung der EU von diesen föderalen «Idealen», soll im Folgenden versucht werden ihren «Zwischenstatus» bzw. jene Merkmale, die sie dazu machen, positiv zu beschreiben.

So handelt es sich zunächst um ein spezifisches Merkmal der EU, dass sie trotz beachtlicher Kompetenzübertragungen ihrer Mitgliedstaaten auf die Unionsebene nach wie vor von einer sehr hohen Eigenständigkeit ihrer Glieder geprägt ist. Im Rahmen der Diskussion über die demokratische Legitimation der EU kommt diesbezüglich regelmässig die Frage der Souveränität der Mitgliedstaaten bzw. eines möglichen «Souveränitätsverlustes» an die Union auf.²⁷¹ Ein wichtiger Aspekt der Besonderheit der EU ist aber gerade, dass – entgegen dem Verständnis von Souveränität als unteilbare Allzuständigkeit²⁷² – die Souveränität weder vollständig bei den EU-Mitgliedstaaten noch bei der EU gelagert ist.²⁷³ Ihre Mitglieder geben zwar Teile ihrer Souveränität an die Unionsebene ab, wodurch eine europäische Herrschaftsebene hinzutritt, aber dennoch bleibt ihre Staatlichkeit gewahrt.²⁷⁴

In Zusammenhang mit dem Fehlen einer klaren Zuordnung der Souveränität an den Bund oder die Glieder steht das nächste besondere

271 So etwa auch das BVerfGE 2009, Rn. 263, 339; zur Ungeeignetheit des staatsrechtlichen Begriffs Souveränität für die Erfassung der EU siehe m.w.N. Schönberger 2004, S. 81, 105 f.;

272 Siehe allgemein zur Entwicklung des Begriffs der Souveränität Schliesky 2004, S. 57 ff.

273 von einer dualen oder geteilten Souveränität m.w.N. Oeter 1995, S. 659, 685; mit Bezug auf die Bundeslehre Carl Schmitts siehe Weber, Zur künftigen Verfassung der Europäischen Gemeinschaft – Föderalismus und Demokratie als Strukturelemente einer Europäischen Verfassung, JZ 1993, S. 325, 326; auf eine Schwebelage der Souveränität bezieht sich Schönberger 2004, S. 81, 105 f.; in diese Richtung auch Crepaz /Bogaards, Consociational Interpretations of the European Union, European Union Politics 2002, S. 357, 371; Schneider, Alternativen der Verfassungsfinalität: Föderation, Konföderation – oder was sonst? Integration 2000, S. 171, 174; näher zum Konzept einer gemeinsamen Souveränität Schliesky 2004, S. 507 ff.

274 Oeter, Föderalismus und Demokratie, in: von Bogdandy /Bast (Hrsg.), Europäisches Verfassungsrecht, S. 73, 114 (2009); siehe auch in Bezugnahme auf das Bismarcksche Reich und die Lehre Carl Schmitts, Heinz 1994, S. 77, 83 f.

Merkmal der EU, nämlich ihre mangelnde Eignung für eine Hierarchisierung. Zwar besteht für das EU-Recht ein Anwendungsvorrang gegenüber dem Recht der Mitgliedstaaten und es ist somit direkt verbindlich für deren Angehörige, gleichzeitig basiert jedoch der Zusammenschluss auf Freiwilligkeit und es besteht nicht nur das Erfordernis der Zustimmung aller Mitgliedstaaten bei grossen Änderungen bzw. weiteren Kompetenzübertragungen, sondern mit dem Reformvertrag von Lissabon jetzt auch die Möglichkeit eines Austritts.²⁷⁵ Dies unterstreicht den nichthierarchischen, partnerschaftlichen Charakter der EU.²⁷⁶

Schliesslich weisen die einzelnen Glieder der EU, ihre Mitgliedstaaten, untereinander eine hohe Heterogenität auf. Zwar sind sehr wohl kulturelle und politische Gemeinsamkeiten vorhanden, ein ethnisch und soziokulturell homogenes europäisches Volk im Sinne eines Staatsvolkes besteht jedoch nicht. Dass ein Staatsvolk nicht zwingende Voraussetzung für die Verwirklichung von Demokratie in einem Gemeinwesen ist, wurde bereits weiter oben erläutert, die relativ schwach ausgeprägte Homogenität unter den Völkern bzw. Bürgern der föderalen Ordnung EU ist jedoch ein entscheidender Faktor, der bei der Wahl der geeigneten Form der Demokratie unbedingt berücksichtigt werden sollte.

b) Konsoziative Demokratie

Betrachtet man die soeben erarbeiteten Merkmale der föderalen Ordnung der EU, bekräftigt insbesondere die starke Autonomie ihrer Mitgliedstaaten eine duale Legitimationslösung und die diesbezüglich nach wie vor wichtige Rolle der nationalen Parlamente. Die direkte Betroffenheit der Unionsbürger durch Herrschaftsakte der Unionsorgane macht jedoch zugleich eine Demokratisierung auf Unionsebene unentbehrlich. Um nun eine geeignete demokratische Lösung zu finden, die

275 Zur Bedeutung der Freiwilligkeit Weiler 2000, S.12; zur neuen Austrittsmöglichkeit gemäss Artikel 50 EUV siehe (noch zu Artikel I-60 EUVV) Fischer 2005, S. 215 f.; Puttler, Sind die Mitgliedstaaten noch «Herren» der EU? Stellung und Einfluss der Mitgliedstaaten nach dem Entwurf des Verfassungsvertrages nach der Regierungskonferenz, EuR 2004, S. 669–690.

276 Schönberger 2004, S. 81, 97; Heinz 1994, S. 77, 81 ff.; zum Zusammenhang von fehlenden hierarchischen Strukturen im politischen System der EU und der Organisation der Vielfalt siehe von Bogdandy 2003, S. 149, 199.

sich zudem auch bewährt, müssen auf jeden Fall die soeben genannten Besonderheiten der EU mitberücksichtigt werden, insbesondere das Bestehen einer Mehrzahl von relativ heterogenen Volksgruppen innerhalb der Union. Denn ein nationales Zusammengehörigkeitsgefühl, das für die Stabilität einer Mehrheitsdemokratie als unabdingbar gilt, ist in der EU – wenn überhaupt – nur in sehr schwacher Ausprägung gegeben und dementsprechend die Akzeptanz von einfachen Mehrheitsentscheiden durch die überstimmte Minderheit nicht gesichert.²⁷⁷ O’Leary, ein führender Vertreter der Nationalismusforschung, schliesst deshalb aber nicht die Demokratiefähigkeit eines solchen politischen Systems aus, sondern fordert vielmehr, dass in – wie er sie nennt – multinationalen Föderationen eine funktionierende Demokratie unbedingt konsoziative Elemente enthalten müsse.²⁷⁸

In sogenannten konsoziativen oder konkordanzdemokratischen Systemen ist die politische Entscheidungsfindung – im Gegensatz zu der in Mehrheitsdemokratien herrschenden Konkurrenz zwischen der gewählten Mehrheit und der überstimmten Minderheit – geprägt von Verhandlungsprozessen zwischen möglichst allen Beteiligten, regelmässig auch einschliesslich Vertretern der Zivilgesellschaft. Dementsprechend steht bei der Konfliktregelung in konsoziativen Demokratiemodellen die Suche nach Konsens, also im Ergebnis eine autonomieschonende Machtbalance zwischen den verschiedenen Segmenten, im Mittelpunkt.²⁷⁹ Mehrheitsentscheidungen sind deshalb keinesfalls ausgeschlossen, mit ihnen gehen dann aber meist entsprechende Schutzmechanis-

277 Siehe dazu Hix, *The Political System of the European Union*, S. 133 ff., 186 f. (1999).

278 O’Leary, *An iron law of nationalism and federation? A (neo-Diceyan) theory of the necessity of a federal Staatsvolk, and of consociational rescue, Nations and Nationalism* 2001, S. 273, 292; so auch Oeter 2007, S. 70, 76 f.; Fischer / Schley, *Europa föderal organisieren*, S. 47 f. (1999); Frowein 1983, S. 303, 304; Hrbek, *Die EG, ein Konkordanzsystem? Anmerkungen zu einem Deutungsversuch der politikwissenschaftlichen Europaforschung*, in: Bieber et al. (Hrsg.) *Das Europa der Zweiten Generation. Gedächtnisschrift für Christoph Sasse*, Bd. I, S. 87, 98 ff. (1981); in *Auseinandersetzung mit der Internationalen Integration kommt ebenfalls zu diesem Schluss* Puchala 1972, S. 267 ff., 277; aus der Politikwissenschaft Gabel, *The Endurance of Supranational Governance: A Consociational Interpretation of the European Union*, *Comparative Politics* 1998, S. 463 ff.; Schneider 2000, S. 171, 176.

279 Lehbruch, *Das konkordanzdemokratische Modell*, in: Michalsky (Hrsg.), *Politischer Wandel in konkordanzdemokratischen Systemen*, S. 13, 15 f. (1991); m. w. N. Schmidt 2000, S. 325 ff.

men für Minderheiten einher.²⁸⁰ Ausgehend von den Besonderheiten der föderalen Ordnung der EU kann solch eine, die Autonomie der Teilmglieder schonende, Form der Demokratie auch angesichts ihres multinationalen sowie partnerschaftlichen Charakters als durchaus geeignet angesehen werden.

Ein Blick auf den bereits bestehenden institutionellen Aufbau der EU sowie ihren Konfliktregelungsmethoden im Rahmen der Entscheidungsfindung lässt zudem bereits klar konsoziative Eigenschaften erkennen.²⁸¹ So sind zum einen der kollegiale Charakter der Kommission, deren Präsident als *primus inter pares* auftritt, ebenso wie die proportionale Repräsentation in den Organen, die auch kleinen Mitgliedern eine Mitwirkung ermöglicht, als für eine konsoziative Demokratie typische Merkmale einzustufen. Zum anderen sprechen die Schutzmechanismen für Minderheiten im Rahmen der Entscheidungsfindung für eine Interpretation der EU als Konsoziation. Während in politisch wichtigen Bereichen sogar nach wie vor die Einstimmigkeit vorausgesetzt ist, wird in der Regel nicht nur eine einfache, sondern eine qualifizierte Mehrheit verlangt und zudem durch informelle Absprachen klar eine möglichst von allen getragene Endentscheidung angestrebt. Ebenso kann in Kompromisslösungen wie der von Ioannina eine Verwirklichung des Verhandlungs- und Partnerschaftsprinzips gesehen werden.²⁸²

Die aus solchen informellen Absprachen und allgemein aus der starken Politikvernetzung resultierende Intransparenz von Entscheidungen sowie die erschwerte Zuordnung von Verantwortlichkeit in konsoziativen Systemen zählen allerdings zugleich zu deren grössten Kritikpunkten. Auch wenn Befürworter gerade diese Form der Verhandlung hinter verschlossenen Türen für das Funktionieren einer Demokratie in fragmentierten Gesellschaften als notwendig sehen, besteht hinsichtlich der mangelnden Transparenz der Entscheidungsverfahren in der EU zweifelsohne Handlungsbedarf.

280 Lehbruch 1991, S. 13, 16 f.

281 Schmidt 2000, S. 428 ff.; ders., Der konsoziative Staat. Hypothesen zur politischen Struktur und zum politischen Leistungsprofil der Europäischen Union, in: Grande / Jachtenfuchs (Hrsg.), Wie problemlösungsfähig ist die EU? Regieren im europäischen Mehrebenensystem, S. 33 ff. (2000); Gabel 1998, S. 463 ff.; Crepaz / Bogaards 2002, S. 357, 370 ff.; Nettesheim, Die konsoziative Föderation von Europäischer Union und Mitgliedstaaten, ZEuS 2002 S. 507 ff.

282 So zum Luxemburger Kompromiss auch Heinz 1994, S. 77, 87.

An dieser Stelle soll zugleich betont werden, dass mit der Deutung der EU als eine Demokratie mit konsoziativen Elementen keinesfalls die Behauptung aufgestellt werden soll, dass die EU perfekt ist. Es soll vielmehr gezeigt werden, dass die demokratische Lösung der EU nicht als willkürlich und defizitär in Hinblick auf das Ideal der in Nationalstaaten üblichen parlamentarischen Mehrheitsdemokratie, sondern als auf ihre spezifischen Eigenschaften zugeschnitten und demnach auch gewollt verstanden werden sollte. Basierend auf solch einem Verständnis der föderal-demokratischen Lösung in der EU abseits der Paradigmen Bundesstaat und Staatenbund können und sollten konkrete Mängel des Systems eruiert und gelöst werden.

Für den Zweck dieser Arbeit lassen sich darüber hinaus durch eine so verstandene demokratische Lösung mit konsoziativen Elementen für die EU die – hauptsächlich am Leitbild der parlamentarischen Mehrheitsdemokratie orientierten – Demokratiedefizitthesen relativieren. Dies trifft insbesondere für Forderungen nach einer stärkeren Parlamentarisierung zu, aber auch in Hinblick auf die zu schwach ausgeprägte europäische Identität ist auf das transitorische Potenzial von konsoziativen Demokratielösungen hinzuweisen.²⁸³

Im Reformvertrag von Lissabon zeigen sich in Hinblick auf den Abbau von Legitimationsdefiziten ebenfalls Tendenzen zu einer Ergänzung der Rechte des Parlaments, das heisst der repräsentativen Demokratie in der EU, mit anderen demokratischen Elementen.²⁸⁴ Zu nennen ist diesbezüglich zum einen das in Artikel 11 (4) EUV festgeschriebene direktdemokratische Instrument der Bürgerinitiative, die es einer Million Unionsbürgern ermöglicht, die Kommission zum Vorschlag eines Gesetzesakts aufzufordern.²⁸⁵ Zum anderen regeln die Absätze 1–3 des

283 Siehe dazu Gabel, S. 463, 471; so auch Oeter 2007.

284 Siehe bei Ruffert, Institutionen, Organe und Kompetenzen – der Abschluss eines Reformprozesses als Gegenstand der Europarechtswissenschaft, EuR, Beiheft 1/2009, S. 31, 47; Weber 2008, S. 7, 9; Hatje/Kindt, Der Vertrag von Lissabon – Europa endlich in guter Verfassung? NJW 2008, S. 1761, 1766; Pache/Rösch, Der Vertrag von Lissabon, NVwZ 2008, S. 473, 479 f.; sowie BVerfGE 2009, Rn. 36, 290; näher zu den neuen Bestimmungen (des EVV) über die demokratischen Grundsätze siehe Rumler-Korinek 2005, S. 206 ff.

285 Siehe zur identen Regelung Artikel I–47 EUVV Fischer 2005, S. 202; zu Vorschlägen für gesamteuropäische Referenden in Zusammenhang mit dem Verfassungskonvent die Verweise bei Peters, Europäische Öffentlichkeit im Europäischen Verfassungsprozess, EuR 3/2004, S. 375, 388 f.

Artikels 11 EUV erstmals explizit die Einbindung der repräsentativen Verbände und der Zivilgesellschaft in das Handeln der EU.²⁸⁶ Dabei handelt es sich um demokratische Instrumente, die nicht nur die mittelbare bzw. unmittelbare Repräsentation der Unionsbürger in Rat und Parlament ergänzen, sondern, wenn sie tatsächlich regelmässig zur Anwendung kommen, einen erheblichen Beitrag zur Herausbildung eines europäischen Kommunikationsraumes leisten können.²⁸⁷ Ebenso versucht der Reformvertrag von Lissabon der mangelnden Transparenz bei den auf EU-Ebene getroffenen Entscheidungen zu begegnen.²⁸⁸

c) Zur Effizienz des Handelns der Unionsorgane

Während im vorigen Punkt vor allem Aspekte der Input-Legitimität der EU behandelt wurden und das konsoziative Demokratiemodell als eine die Autonomie der Mitgliedstaaten schonende, und zugleich die schwach ausgebildete europäische Identität berücksichtigende Lösung identifiziert wurde, soll nun kurz auf die Effizienz der Entscheidungen in der EU als wesentlicher Faktor der Output-Legitimität eingegangen werden. Denn in einem gut funktionierenden politischen System sollen nicht nur das Handeln von Entscheidungsorganen demokratisch legitimiert sein, sondern auch Beschlüsse in effizienter Weise, das heisst binnen angemessener Zeit und nicht bis ins Belanglose minimiert, gefasst werden können.²⁸⁹

Auch im EU-Vertrag wird diesbezüglich im 6. Erwägungsgrund der Präambel konkret der Wunsch der Vertragspartner geäussert, «Demokratie *und* Effizienz in der Arbeit der Organe weiter zu stärken». In Artikel 13 EUV, der den ehemaligen Artikel 3 EUV ersetzt, wird neben der Sicherstellung der Kohärenz und Kontinuität als Zweck der Unionsorgane nun auch explizit die Effizienz als drittes Element genannt.²⁹⁰

286 Fischer 2005, S. 201 f.

287 So Rumler-Korinek 2005, S. 206, 211 f.; Schoo 2009, S. 51, 54 f.

288 Siehe dazu Artikel 11 EUV, Artikel 15 AEUV; zu den entsprechenden Artikeln des VVE Rumler-Korinek 2005, S. 206, 212.

289 Siehe dazu etwa Europäische Kommission, *Europäisches Regieren – ein Weissbuch*, KOM 428 endg. (2001).

290 Fischer 2008, S. 124 f.

Diese erhöhte Aufmerksamkeit für das Effizienzgebot ist vor allem auf die grossen Erweiterungen der EU in den letzten Jahren zurückzuführen, denn mit steigender Mitgliederzahl erhöhte sich auch die Zahl der Interessen, die berücksichtigt werden müssen, und dementsprechend erschwert sich eine rasche und effiziente Entscheidungsfindung. Dieser Spannungslage wird auch im Beitrittsverfahren der EU in Form des Kriteriums der Aufnahmefähigkeit Rechnung getragen, dessen institutioneller Aspekt die «Legitimität und Fähigkeit der Unionsorgane, unter neuen Gegebenheiten demokratisch und effizient zu handeln», zur Voraussetzung für einen Beitritt macht.²⁹¹

Konkret lässt sich die Effizienz des Handelns der Unionsorgane vor allem durch die Ausweitung der Mehrheitsentscheidung steigern,²⁹² da nach dem demokratischen Mehrheitsprinzip gerade nicht die Zustimmung jedes einzelnen Mitglieds für eine Beschlussfassung nötig ist. Demnach wäre die Einführung der einfachen Mehrheitsregel in sämtlichen Politikfeldern ganz im Sinne einer bestmöglichen Verwirklichung des Effizienzgebots, angesichts der aktuellen, soziokulturellen Gegebenheiten in der EU gingen damit allerdings starke Einbussen für die demokratische Legitimität des Handelns der Unionsorgane einher. Die Akzeptanz von einfachen Mehrheitsentscheiden etwa über Vertragsänderungen durch die überstimmte Minderheit würde eine gemeinsame Identität, einen *Demos* voraussetzen, der in dieser Form in Europa noch nicht existiert. Daraus lässt sich schliessen, dass zum einen die Effizienz des Handelns der Unionsorgane in einem direkten Spannungsverhältnis zur demokratischen (Input-) Legitimität der EU steht,²⁹³ und zum anderen eine reine Mehrheitsdemokratie zwar effizienzsteigernde Wirkung hätte, aber für das gegenwärtige System der EU eben nicht passend ist.

In Hinblick auf die Eignung des konsoziativen Demokratiemodells für die EU kommt nun die Frage auf, ob die damit verbundenen Mechanismen des Minderheitenschutzes und der generelle Aushandlungscharakter solch eines Systems nicht die Verwirklichung des Effizienzgebots zu sehr vernachlässigen. In der Tat wird in der EU in der Praxis auch bei Mehrheitserfordernissen ein Konsens angestrebt und möglichst alle Be-

291 Siehe dazu schon oben A. I. 2. a) (4), S. 162 f.

292 Hilf/Pache 2004 (Präambel), Rn. 27.

293 Siehe dazu Fischer/Schley 1999, S. 39 f.

teiligten werden in die Entscheidung einbezogen.²⁹⁴ Auch wird durch diesen Aushandlungscharakter der Entscheidungen die Effizienz der Unionspolitik zweifelsohne in Mitleidenschaft gezogen. Angesichts der mangelnden gesellschaftlichen Voraussetzungen für eine stabile, parlamentarische Mehrheitsdemokratie in der EU behält das konsoziative Modell gegenüber der Alternative eines Rückfalls in die strikt konsensabhängige Zwischenstaatlichkeit dennoch seine erhöhte Flexibilität. Denn auch wenn primär immer eine konsensuale Entscheidung angestrebt wird, erhöht allein die bestehende Möglichkeit überstimmt zu werden, die Kompromissbereitschaft der einzelnen Entscheidungsträger gegenüber dem intergouvernementalen Einstimmigkeitsprinzip enorm.²⁹⁵

Eine Entwicklung zu solch qualifizierten Mehrheitsentscheiden auch in politisch sensiblen Bereichen wäre durchaus im Bereich des rechtlich Möglichen und erfreulich, im Ergebnis sollte aber auch in Hinblick auf die Entscheidungseffizienz von der EU nicht das gleiche wie von einem Nationalstaat erwartet werden. Die effizienzmindernden Kompromisslösungen sind insofern – angesichts der spezifischen Besonderheiten der EU – ebenso erforderlich wie die Einschränkung der Wahlrechtsgleichheit zugunsten der Wahrung der Autonomie der einzelnen Mitgliedstaaten. Wie die weitere Entwicklung aussieht, wird sich zeigen.

IV. Zusammenfassende Beurteilung einer Repräsentation von Kleinstaaten

Nach genauer Analyse der Zusammensetzung der einzelnen Unionsorgane und der dahinterstehenden Repräsentationsgrundsätze sowie einer kritischen Auseinandersetzung mit der demokratischen Legitimation der supranationalen Herrschaftsgewalt der EU, wird nun darauf basie-

294 Strohmeier 2007, S. 24, 26; *The Economist* vom 10. 10. 2009, «The EU after the Irish vote – The future's Lisbon», S. 25, 26 (Vol. 393, Nr. 8652); ein aktuelles Beispiel für die bevorzugt konsensuale Entscheidungsfindung in der EU ist die einstimmige Ernennung des ersten EU-Ratspräsidenten sowie der Hohen Repräsentantin für die Aussen- und Sicherheitspolitik, obwohl dies auch mit qualifizierter Mehrheit möglich gewesen wäre.

295 Siehe auch bei Oeter 2007, S. 70, 77; Lehnbruch 1991, S. 13, 19 f.

rend näher auf die institutionellen Herausforderungen beim Beitritt eines Kleinstaates eingegangen werden. Zunächst soll diesbezüglich die politische wie rechtliche Notwendigkeit einer Repräsentation auch der kleinsten Staaten in den EU-Institutionen betont werden, bevor die einzelnen Problempunkte einer Repräsentation von Kleinstaaten im Lichte eines postnationalen Verständnisses der europäischen Demokratie zu relativieren versucht werden.

1. Die Notwendigkeit einer angemessenen Repräsentation der europäischen Kleinstaaten

Für Kleinstaaten, die mit ihren typischerweise beschränkten Ressourcen ohnehin schon mehr als andere Staaten vom internationalen System abhängig sind, gewinnt mit fortschreitender Verflechtung der Staaten die Frage der bestmöglichen Wahrung ihrer Selbstbestimmung immer mehr an Bedeutung. Gerade für europäische Kleinstaaten wird angesichts des immer mehr Staaten und Politikbereiche umfassenden europäischen Einigungsprozesses eine isolationistische Haltung immer schwerer vertretbar und es scheint am Weg einer verstärkten Integration nichts mehr vorbei zu führen.²⁹⁶ Durch die stärkste Form der Integration, den Beitritt zur EU, muss ein Staat einen nicht unerheblichen Teil seiner Autonomie an die europäische Ebene abtreten, zugleich eröffnen sich allerdings durch die Mitgliedschaft entsprechende Möglichkeiten der Einflussnahme auf die Entscheidungsprozesse der EU. Die Aufgabe der Selbstbestimmung wird sozusagen kompensiert durch Mitbestimmung. Ohne eine eigenständige Repräsentation in den Entscheidungsorganen der EU, das heisst vor allem die Verweigerung einer eigenen Stimme im Rat oder eines Sitzes im Parlament, würde einem Staat aber gerade jene Einflussmöglichkeit der Mitbestimmung verwehrt bleiben. Aus Sicht der europäischen Kleinstaaten würde demnach ein EU-Beitritt ohne eine Vertretung in den Unionsorganen zu einer mit ihrer staatlichen Eigenständigkeit schwer zu vereinbarenden Fremdbestimmung führen. Man könnte entgegenen, dass die europäischen Kleinstaaten auch als Nichtmitglieder bereits einem gewissen Mass an Fremdbestimmung ausgesetzt

296 Siehe dazu schon 1. Kapitel, A. II., S. 34 f.

sind, mit einem Beitritt ginge allerdings auch die durch ihren Drittlandstatus erhaltene Flexibilität in Hinblick auf die Ausklammerung gewisser Integrationsbereiche verloren.

Keine Mitbestimmungsrechte bzw. angemessene Repräsentation in den Unionsorganen trotz voller Konvergenz mit dem EU-Recht durch eine Mitgliedschaft wäre für die europäischen Kleinstaaten nicht nur politisch verheerend, sondern würde angesichts der Vielzahl an Kompetenzen der Union auch eine ernste Gefährdung ihrer souveränen Staatlichkeit begründen.

2. Relativierung der Problempunkte einer Repräsentation von Kleinstaaten

Angesichts der hohen Bedeutung einer Mitgliedschaft mit Stimmrechten aus Sicht der europäischen Kleinstaaten soll nun anhand der vorangegangenen Überlegungen zur Verwirklichung der demokratischen Legitimität der EU näher auf die tatsächlichen Konsequenzen einer Repräsentation solcher, sehr kleiner Staaten in den Unionsorganen eingegangen werden. Bevor die Vertretung in den einzelnen Organen diskutiert wird, soll zunächst dargelegt werden, dass die allgemeine institutionelle Entwicklung durchaus als für eine Vertretung von Kleinstaaten positiv einzustufen ist.

So sind in jenen Organen, die eine Sitzkontingentierung oder Stimmengewichtung für die einzelnen Mitgliedstaaten vorsehen, kleine Staaten nach wie vor verhältnismässig überrepräsentiert. Es wird im Vergleich zu den Anfängen der Gemeinschaft aber immer stärker differenziert und somit der tatsächlichen Bevölkerungszahl besser entsprochen, was dementsprechend auch die Chance einer Akzeptanz der Aufnahme von sehr kleinen Staaten erhöhen sollte. Insbesondere durch den Vertrag von Lissabon wird dieser Trend fortgesetzt. So wird bei qualifizierten Mehrheitsentscheiden nach Ende der Übergangszeit die Wägung der Stimmen der einzelnen Mitgliedstaaten ganz aufgegeben und durch die Voraussetzung einer Mehrheit der Gesamtbevölkerung ersetzt werden. Das heisst, dass im Regelentscheidungsverfahren im Rat die derzeit bei der Stimmenwägung bestehende, relative Überrepräsentation der kleinen Mitgliedstaaten aufgegeben wird. Dies ist insofern bedeutend, als dass für das bei der Zusammensetzung des Rates vorherrschende Reprä-

sentationsprinzip *one state one vote* mit der zusätzlichen Voraussetzung einer Mehrheit, die sich direkt proportional zur Bevölkerungszahl der Mitgliedstaaten verhält, im Gegensatz zur Stimmenwägung, ein gewisser Ausgleich geschaffen wird. Zudem erleichtert die Einführung von Team-Ratspräsidentschaften die Übernahme dieser Funktion für Kleinstaaten erheblich. In Hinblick auf die Europäische Kommission ist vor allem die – ihrem unabhängigen Charakter entsprechende – Abkehr von der Zusammensetzung aus einem Kommissar pro Mitgliedstaat zu begrüßen. Zwar wurde auch diese Regelung aufgrund der Zugeständnisse an Irland revidiert, mit dem nächsten Neubeitritt ist aber auf jeden Fall eine Verkleinerung der Kommission zu erwarten.²⁹⁷ Bezüglich der Frage eines Kommissars für Kleinstaaten könnte sich durch eine Entwicklung zur Entnationalisierung der Kommission die Verhandlungsbasis sowohl für die Kleinstaaten als auch die EU entspannen.

Darauf, sowie auf Herausforderungen wie die Vertretung eines Kleinstaates im Europäischen Parlament und die politische Akzeptanz einer eigenen Stimme und damit einem Veto-Recht bei Einstimmigkeitsentscheiden im Rat bzw. dem Europäischen Rat, soll im Folgenden näher eingegangen werden, indem geprüft wird, ob sich hierfür nicht aus einem postnationalen Demokratieverständnis, insbesondere dem – für den besonderen Rechtscharakter der EU als geeignet befundenen – Vorschlag eines Demokratiemodells mit konsoziativen Elementen Erkenntnisse ziehen lassen.

a) Die Repräsentation eines Kleinstaates im Europäischen Parlament

Die Einschränkung der demokratischen Wahlgleichheit durch das Prinzip der Staatengleichheit bei den Wahlen zum Europäischen Parlament wird in der Literatur regelmässig mit dem föderalen Charakter der Union gerechtfertigt. So wird etwa argumentiert, dass auch in den Volksvertretungen von föderalen Bundesstaaten das Prinzip *one man one vote* nicht immer uneingeschränkt verwirklicht ist.²⁹⁸ Die relativ starke Beeinträchtigung der Wahlgleichheit im Europäischen Parlament

297 Siehe dazu oben B. I. 1. a) (3), S. 195 ff.

298 Siehe zu den Beispielen der USA, Australien und der Schweiz bereits oben B. I. 1.; allgemein zur Rechtfertigung der Einschränkung von Bogdandy 2009, S. 13, 62 ff.

durch die Aufteilung der Sitze nach dem Prinzip der degressiven Proportionalität lässt sich demnach vor allem durch die nach wie vor sehr grosse Autonomie der EU-Mitgliedstaaten – im Gegensatz zu Gliedstaaten eines konsolidierten Bundesstaates – erklären, die eine vergleichsweise noch stärkere Berücksichtigung der angemessenen Vertretung aller Völker Europas erforderlich macht. Angesichts der tief verankerten nationalstaatlichen Vorstellungen eines Parlaments löst diese Disproportionalität jedoch nicht nur bei der Bevölkerung, sondern auch bei manchen Experten Unruhe aus. Rechtlich gesehen ist diese Einschränkung zugunsten der Organisation der Vielfalt allerdings gerechtfertigt und daher nicht als Demokratiedefizit zu verstehen,²⁹⁹ woran auch die Repräsentation eines sehr kleinen Staates nichts ändern sollte. Die diesbezüglichen Befürchtungen hinsichtlich der politischen Akzeptanz einer auch minimalen Vertretung von Kleinstaaten, die angesichts der enormen Grössenunterschiede zu den anderen Mitgliedstaaten die bestehende Spannungslage unausweichlich noch verstärken würde, sind dennoch sehr gross.³⁰⁰

Nun liesse sich auch in einem konsoziativen Demokratiesystem eine weitere Verzerrung der direkten Proportionalität bei der Zusammensetzung des Parlaments im Rahmen des Beitritts eines Kleinstaates nicht vermeiden. Allerdings ist zu beachten, dass in einem System mit starken konsoziativen Elementen naturgemäss das Parlament eine weniger zentrale Rolle im Entscheidungsverfahren spielt als etwa in dem typisch nationalstaatlichen Modell der parlamentarischen Mehrheitsdemokratie. Im Mittelpunkt steht, ganz im Sinne der hohen Heterogenität sowie der stark ausgeprägten Eigenständigkeit der Glieder in solchen Systemen, vielmehr eine autonomieschonende Entscheidungsfindung, die im Interesse möglichst aller Beteiligten ist.³⁰¹ Im politischen System

299 M.w.N. von Bogdandy 2009, S. 13, 62 ff.

300 Siehe dazu bereits oben B. II. 3. a), S. 215.

301 Dies soll keinesfalls heissen, dass die Stärkung der Rechte des Europäischen Parlaments nicht von grosser Bedeutung für die demokratische Legitimität der Entscheidungsprozesse ist, ein Parlament nach dem Modell von Westminster ist im föderalen Verfassungssystem der EU meines Erachtens allerdings nicht anzustreben. Solange kein einheitlicher europäischer Kommunikationsraum und ein einem Staatsvolk zumindest ähnliches Zusammengehörigkeitsgefühl unter den Unionsbürgern existiert, wäre für solch ein Demokratiemodell in der EU vor allem die Aussicht auf Stabilität schlecht.

der EU wird demnach das Demokratieprinzip neben der (direkten und mittelbaren) demokratischen Repräsentation der Völker der Mitgliedstaaten in Parlament und Rat zunehmend in ergänzender Weise durch andere demokratische Elemente wie Deliberation und Partizipation verwirklicht. Diese Form der Demokratieverwirklichung, die auf dieselben Faktoren zurückzuführen ist wie die Lösung der degressiven Proportionalität bei der Verteilung der Sitze im Europäischen Parlament, nämlich die Wahrung der Autonomie der Mitgliedstaaten in gleichzeitig bestmöglicher Einheit, bestärkt die Konformität bzw. Rechtmässigkeit der demokratischen Lösung der EU. Die relative Disproportionalität in der Völkervertretung steht demnach in Einklang mit der im Gegensatz zu anderen Demokratiemodellen relativierten Rolle des Europäischen Parlaments und der Existenz anderer demokratischer Elemente im politischen System der EU. Im Folgenden wird demnach vertreten, dass die Repräsentation eines Kleinstaates, etwa mit zwei Parlamentsabgeordneten,³⁰² zwar die Disproportionalität im Europäischen Parlament steigern, aber angesichts dessen vergleichsweise relativierter Rolle im politischen System der EU nicht zu einer Aushöhlung der demokratischen Legitimität der EU führen würde und im Lichte dessen möglicherweise auch von den restlichen, grösseren Mitgliedstaaten leichter akzeptiert werden könnte.

b) Die Repräsentation eines Kleinstaates im Rat der EU
bzw. im Europäischen Rat

Wie bereits weiter oben erläutert, stellt die Vertretung eines Kleinstaates im Rat der EU kein rechtliches Problem im Sinne einer Schwächung der demokratischen Legitimation der EU, sondern vielmehr eine Herausforderung für die politische Akzeptanz der anderen Mitgliedstaaten dar.

Das seit dem Vertrag von Lissabon festgelegte – und für Demokratiemodelle mit stark konsoziativen Elementen typische – Regelentscheidungsverfahren der qualifizierten Mehrheit in der EU erhöht die Wahr-

302 So ist Liechtenstein auch in den parlamentarischen Gremien des Europarates und der OSZE mit jeweils zwei Abgeordneten vertreten, siehe Artikel 26 der Satzung des Europarates und Artikel 1 der Geschäftsordnung der Parlamentarischen Versammlung der OSZE.

scheinlichkeit einer politischen Akzeptanz eines eigenen Ratsmitglieds für Kleinstaaten zumindest in diesen Bereichen. Denn trotz des autonomieschonenden Charakters und der primären Suche nach Konsens im Rahmen von qualifizierten Mehrheitsentscheiden weichen sich dabei die Veto-Rechte der einzelnen Mitglieder allein durch die Möglichkeit, überstimmt zu werden – im Gegensatz zu Beschlüssen mit Einstimmigkeitserfordernis – bedeutend auf.³⁰³ Dies lässt automatisch die Sorge einer Blockade durch einen sehr kleinen Staat minimieren.

Politischer Widerstand gegen die eigenständige Vertretung eines Kleinstaates, insbesondere von Seiten der grösseren Mitgliedstaaten, ist allerdings im Hinblick auf Politikbereiche, die nach wie vor Einstimmigkeit verlangen, sowie Entscheidungen im Europäischen Rat, die grundsätzlich im Konsens erfolgen, zu erwarten.³⁰⁴ Denn obwohl der Trend in Richtung einer stetigen Ausweitung von (qualifizierten) Mehrheitsentscheiden zeigt, erfordern gerade politisch sensible Entscheidungen nach wie vor Einstimmigkeit unter den Ratsmitgliedern und verleihen somit auch jedem Mitglied ein Veto-Recht. In Politikbereichen, wie etwa der Aussen- und Sicherheitspolitik, sowie bei Entscheidungen über Vertragsänderungen oder Erweiterungen fehlt bislang die Bereitschaft der Mitgliedstaaten zu einer Abkehr von den Formen rein zwischenstaatlicher Zusammenarbeit hin zu Mehrheitsentscheiden.

Eine Ausdehnung der qualifizierten Mehrheitsregel auf sämtliche Politikbereiche wäre auf theoretischer Ebene rechtlich zwar mit den Gegebenheiten der EU vereinbar, auf politischer Ebene liegt allerdings eine derartige Entwicklung nach jetzigem Stand zugegebenermassen noch in der Ferne. Die Frage, ob ein eigenständiger Sitz von Kleinstaaten im Rat der EU bzw. im Europäischen Rat seitens der anderen Mitgliedstaaten akzeptiert wird, wird demnach letztendlich auf politischer Ebene entschieden werden müssen.

Wie solch eine Einigung aussehen würde, hängt von zahlreichen Faktoren ab und ist schwer vorauszusagen. Denkbar wäre zum Beispiel eine eigenständige Repräsentation von Kleinstaaten verbunden mit einer informellen Zusage, gewisse Entscheidungen, die Einstimmigkeit verlangen, nicht zu blockieren. So wurde etwa auch Liechtenstein anlässlich

303 Oeter 2007, S. 70, 77.

304 Siehe schon oben B. II. 3. b), S. 216.

seines Beitritts zum Europarat nahegelegt, seine Rechte und Pflichten als Mitgliedstaat seinen «Dimensionen» entsprechend auszuüben.³⁰⁵

c) Die Repräsentation eines Kleinstaates in der Kommission

Angesichts der Neuerung im Reformvertrag von Lissabon, wonach lediglich noch zwei Drittel der Mitgliedstaaten nach einem gleichberechtigten Rotationsprinzip jeweils für eine Amtsdauer einen Kommissar entsenden werden, stellt sich im Hinblick auf den Beitritt eines Kleinstaates vielmehr die Frage, ob auch ein Kleinstaat bei dieser Rotation gleichberechtigt berücksichtigt wird oder nicht.³⁰⁶ Wie bereits erwähnt, stellt die Neuregelung grundsätzlich einen wichtigen Schritt im Sinne des unabhängigen, im Interesse der Union – und nicht der einzelnen Mitgliedstaaten – handelnden Charakters der Kommission dar. Zugleich verbleibt allerdings durch das Rotationsprinzip nach wie vor ein sehr national geprägtes Element bei der Besetzung. An dieser Stelle soll ein Vergleich zum stark konsoziativ geprägten politischen System der Schweiz gezogen werden, die mit dem Schweizerischen Bundesrat ebenfalls über ein kollegiales Regierungsorgan verfügt. Die sieben Schweizer Bundesräte werden zwar nicht von den Kantonen entsandt, sondern gemeinsam von den beiden Parlamentskammern gewählt, es ist allerdings verfassungsrechtlich vorgeschrieben, dass dabei auf die angemessene Vertretung der Landesgegenden und Sprachregionen Rücksicht zu nehmen ist.³⁰⁷ Dies erinnert doch sehr stark an Artikel 17 (5) Satz 2 EUV des Reformvertrags, wonach in einer verkleinerten Kommission bei der Auswahl der Kommissare stets das «demografische und geografische Spektrum der Gesamtheit der Mitgliedstaaten» zum Ausdruck kommen soll. Nun soll durch diesen Vergleich nicht eine zwangsmässige Entwicklung der Kommission zu einem kollektiven Regierungsorgan nach dem Mo-

305 Siehe Stellungnahme der Parlamentarischen Versammlung des Europarates, «que le Liechtenstein ... compte exercer ses droits et ses devoirs d'Etat membre d'une manière compatible avec ses dimensions», zitiert bei Seiler 2004, S. 292, 308.

306 Zwar wird die neue Regelung aufgrund der Zugeständnisse an Irland vorübergehend noch nicht angewandt, spätestens mit den nächsten Neubeurtritten wird eine Verkleinerung der Kommission allerdings unausweichlich sein.

307 Artikel 175 BV der Schweiz; bis 1999 war eine Klausel enthalten, nach welcher jeder Kanton nur mit einem Mitglied im Bundesrat vertreten sein durfte.

dell des Schweizerischen Bundesrats suggeriert werden, sondern lediglich gezeigt werden, dass die geplante Verkleinerung der Kommission nicht nur ein bedeutender Schritt zu mehr Effizienz, sondern auch in Richtung einer Loslösung von dem Verständnis der Kommission als mitgliedstaatliches Repräsentativorgan ist. Aus diesem Blickwinkel spricht – ebenso wie aus Sicht der Staatengleichheit – rechtlich nichts gegen einen Kommissar eines Kleinstaates im Sinne einer Gefährdung der demokratischen Legitimation der EU. Zugleich besteht aber auch keine rechtlich zwingende Notwendigkeit einer Vertretung in der Kommission, insbesondere wäre eine Mitgliedschaft ohne eigenen Kommissar für den Kleinstaat nicht mit den souveränitätsbedrohenden Konsequenzen einer mangelnden Repräsentation im Rat der EU bzw. dem Europäischen Parlament verbunden.³⁰⁸

Aus politischer Sicht wäre eine gleichberechtigte Ausgangsposition für den Kleinstaat allerdings mehr als wünschenswert, so schwierig dies wohl gegenüber den grösseren Mitgliedstaaten zu behaupten sein wird. Inwieweit die Bereitschaft seitens der anderen Mitgliedstaaten für einen alleinigen Posten eines Kleinstaates im Rotationssystem in einem konkreten Fall gegeben sein wird, hängt von zahlreichen Faktoren ab und wird letztendlich ebenfalls eine politische Entscheidung sein.

Im Falle der Ablehnung einer Aufnahme eines Kleinstaates in die gemäss Artikel 17 (5) EUV strikt gleichberechtigte Rotation zwischen den Mitgliedstaaten würde dies eine Abweichung vom geltenden Unionsrecht bedeuten. Dies liesse sich allerdings auch durch einen informellen Verzicht seitens des Kleinstaates lösen, ohne eine vertragliche Sonderregelung zu verlangen.³⁰⁹ Durchaus denkbar wäre in der Kom-

308 Vgl. nur die Erklärung Nr. 10 der Schlussakte der Regierungskonferenz 2007 zu Artikel 17 EUV, ABl. 2008 C 115/342.

309 So wie etwa auch das Irische von Anfang an zwar Vertragssprache war, aus Rücksicht auf den grossen Übersetzungsaufwand aber keine Arbeits- und Amtssprache, siehe dazu Bruha, *Rechtliche Aspekte der Vielsprachigkeit: Vertrags-, Amts-, Arbeits- und Verkehrssprachen in der Europäischen Union*, in: Bruha / Seeler (Hrsg.), *Die Europäische Union und ihre Sprachen*, S. 83, 85 (1998); 2005 beantragte Irland schliesslich die Aufnahme des Irischen als Amts- und Arbeitssprache, was mit 2007 allerdings aufgrund einer weiteren Ausnahmeregelung nur in Bezug auf bestimmte Rechtsakte rechtskräftig wurde, siehe Verordnung (EG) Nr. 920/2005 des Rates vom 13. 6. 2005 zur Änderung der Verordnung Nr. 1 vom 15. 4. 1958 zur Regelung der Sprachenfrage für die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft und der Verord-

mission, im Gegensatz zu Rat oder Parlament, auch eine Kompromisslösung im Sinne einer gemeinsamen «Rotationsstelle», wenn mehrere Kleinstaaten beitreten, oder der Möglichkeit einer Entsendung eines Kommissars nur jedes zweite Mal.

d) Die Repräsentation eines Kleinstaates im EuGH
und im Rechnungshof

Im Gegensatz zur Kommission endete die Diskussion um eine mögliche Beschränkung der Zahl der EuGH-Richter aufgrund Effizienzbedenken bei Entscheidungen im Plenum nicht in der Verkleinerung des EuGH, sondern einer Festschreibung der Regelung ein Richter pro Mitgliedstaat im Vertrag von Nizza, verbunden mit einer Reduktion der Zuständigkeit des Plenums nur noch in Ausnahmefällen.³¹⁰ Der Vertretung aller nationalen Rechtssysteme im Gerichtshof wurde der Vorzug gegeben, was ebenso wie die Arbeitsüberlastung des EuGH für einen eigenen Richter auch für Kleinstaaten spricht. Etwaige Probleme auf Seiten der Kleinstaaten aufgrund personeller Knappheit liessen sich zudem lösen, da ein Richter am EuGH nicht zwingend die Staatsangehörigkeit des Entsendestaates besitzen, sondern vielmehr dessen nationale Rechtsordnung repräsentieren muss.³¹¹

Der Rechnungshof entscheidet grundsätzlich mit der Mehrheit seiner Mitglieder,³¹² womit die befürchtete Situation einer Blockade durch einen Kleinstaat, wie etwa bei Einstimmigkeitsentscheiden im Rat, gar nicht eintreten kann, und daher in Hinblick auf einen eigenen Vertreter im Rechnungshof wohl auch keine derartigen Probleme bezüglich der politischen Akzeptanz seitens der restlichen Mitgliedstaaten zu erwarten sind.

nung Nr. 1 des Rates vom 15. 4. 1958 zur Regelung der Sprachenfrage für die Europäische Atomgemeinschaft sowie zur Einführung befristeter Ausnahmeregelungen zu diesen Verordnungen, ABl. 2005 L 156/3.

310 Siehe dazu Karpenstein/Langner, Artikel 221 EGV, in: Grabitz/Hilf (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union III, Rn. 6 ff. (2003).

311 Siehe oben I. 1. a) (4), S. 197 f.

312 Magiera, Artikel 247 EGV, in: Grabitz/Hilf (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Rn. 7, 12 f. (2009).

e) Die Repräsentation eines Kleinstaates in den Nebenorganen

Sowohl beim Ausschuss der Regionen als auch beim Wirtschafts- und Sozialausschuss handelt es sich um unabhängige Organe, deren Mitglieder ihre Tätigkeit zum allgemeinen Wohl der Gemeinschaft ausüben. Deren Zusammensetzung richtet sich in Ermangelung ausgeprägter gesamteuropäischer Interessenverbände bzw. europäischer Regionen nach an die Bevölkerungszahlen angelehnten Kontingenten für die einzelnen Mitgliedstaaten. Die damit verbundene Überrepräsentation von Interessenvertretern bzw. lokalen Vertretern aus kleineren Staaten in WSA und AdR sollte, auch wenn es sich nicht um repräsentativ-demokratische Organe handelt, aufgrund ihrer Bedeutung als partizipatorische Demokratieelemente im Falle des Beitritts eines Kleinstaates ebenfalls berücksichtigt werden. Allerdings, da die Vertreter ja im Interesse der Union handeln sollen, sind in Hinblick auf die Proportionalität keineswegs die strengen Massstäbe einer Volksvertretung anzuwenden und daher sollte auch die Repräsentation von Kleinstaaten mit zwei oder drei Vertretern in den beratenden Ausschüssen keine Hürde für einen Beitritt sein.

C. Fazit

Dieses Kapitel sollte zeigen, dass – entgegen verbreiteten Zweifeln – auch für die europäischen Kleinstaaten die Option eines EU-Beitritts rechtlich durchaus im Bereich des Möglichen ist. So ist weder den rechtlichen Beitrittskriterien ein Ausschlussgrund zu geringer Grösse zu entnehmen noch sind potenzielle, kleinheitsbedingte Schwierigkeiten bei der Erfüllung der Aufnahmevoraussetzungen unüberwindbar. Auch wenn eine gewisse Anpassungsfähigkeit bzw. Kompromissbereitschaft sowohl der EU als auch der Kleinstaaten gefordert sein wird, ist aus rechtlicher Sicht die Vertretung von sehr kleinen Staaten in den Unionsorganen bei gleichzeitiger Wahrung der demokratischen Legitimität der EU durchaus realisierbar.

In Ermangelung eines politischen Kompromisses besteht allerdings keine rechtliche Verpflichtung der EU, interne Reformen zu veranlassen, um ihre Institutionen den Bedürfnissen der Kleinstaaten anzupassen. Das Scheitern des EU-Beitritts eines Kleinstaates aufgrund mangelnder Integrationsfähigkeit der EU wäre im Lichte der Grundsätze der neuen Erweiterungsstrategie demnach nicht ausgeschlossen. In diesem Zusammenhang gilt es zum einen zu betonen, dass das Vierte Kopenhagener Kriterium zu einem grossen Teil der Entwicklung der EU und somit dem Wandel der Zeit unterliegt, dies also keiner definitiven Verneinung einer Mitgliedschaft gleichkommen würde. Zum anderen wäre im Falle einer tatsächlichen Beitrittsverweigerung gemäss dem Optimierungscharakter des Erweiterungsprinzips einem beitrittswilligen europäischen Kleinstaat jedoch die bestmögliche Partizipation unterhalb der Schwelle der Vollmitgliedschaft zu ermöglichen. Um solch eine bestmögliche Partizipation auch in Integrationsbereichen jenseits des Binnenmarktes zu realisieren, wären demnach flexible Modelle einer erweiterten Assoziierung für die europäischen Kleinstaaten gefragt. Neben Lösungen auf Drittstaatsebene sollten für die künftige Integration von Kleinstaaten je-

doch auch Mitgliedschaftsoptionen mit Sonderregelungen nicht ausgeschlossen werden, die, solange sie das Vertiefungsziel nicht zu sehr strapazieren, möglicherweise eine integrationsfreundlichere Lösung des Kleinstaatenproblems als komplizierte Anbindungen von aussen bieten könnten. Mit solchen flexiblen Lösungen einer bestmöglichen Integration wird sich das fünfte und letzte Kapitel dieser Arbeit auseinandersetzen.

5. Kapitel

Flexible Optionen einer bestmöglichen Integration
der europäischen Kleinstaaten

Inhaltsverzeichnis

A.	Perspektiven einer erweiterten Assoziierung der europäischen Kleinstaaten	253
I.	Ausdehnung der Unionsbürgerschaft auf die europäischen Kleinstaaten – vom Europäischen Wirtschaftsraum zum «Europäischen Bürgerraum»?	253
1.	Die Unionsbürgerschaft als föderales Angehörigkeitsverhältnis	254
2.	Rechtliche Möglichkeiten einer abstrakten Unionsbürgerschaft	256
a)	Abstrakte Unionsbürgerschaft für Drittstaatsangehörige mit dauerhaftem Wohnsitz in der EU	256
b)	Abstrakte Bundesangehörigkeit für Drittstaatsangehörige ohne dauerhaftem Wohnsitz in der EU	259
3.	Abstrakte Unionsbürgerschaft für Angehörige der europäischen Kleinstaaten mittels Assoziierung	263
a)	Vereinbarkeit mit einem föderalen Verständnis der Unionsbürgerschaft	263
b)	Konkrete Ausgestaltung eines «Europäischen Bürgerraums»	264
c)	Beurteilung	265
II.	Mitspracherechte für europäische Kleinstaaten auf Assoziierungsebene	266
B.	Eine flexible Form der EU-Mitgliedschaft für die europäischen Kleinstaaten	269
I.	Interne Flexibilisierung in Politik und Recht	270
1.	Die wichtigsten Flexibilisierungskonzepte in der politischen Debatte	270

a)	Das Europa der verschiedenen Geschwindigkeiten	270
b)	Das Europa der variablen Geometrie	271
c)	Europe à la Carte	272
d)	Kerneuropa	272
2.	Die Vereinbarkeit interner Flexibilisierungen mit dem Unionsrecht	273
a)	Flexibilität vs. Einheitlichkeit der Integration	273
b)	Weitere, der internen Flexibilisierung entgegenstehende Bestimmungen des Unionsrechts	275
3.	Rechtliche Zulässigkeit und politische Notwendigkeit interner Flexibilisierungen	277
II.	Vertragliche Flexibilisierungsoptionen und differenzierte Rechtsstellungen unter den EU-Mitgliedstaaten in der Praxis	278
1.	Vertraglich festgelegte interne Flexibilisierungsmöglichkeiten	279
a)	Vertraglich vorgesehene Flexibilisierungsmöglichkeiten vor Amsterdam	279
b)	Vertraglich vorgesehene Flexibilisierungsmöglichkeiten in der 2. und 3. Säule	280
c)	Die verstärkte Zusammenarbeit nach Artikel 20 EUV (ex-Artikel 43–45 EUV)	281
2.	Ausnahmen für einzelne Mitgliedstaaten in Form von Sonderregelungen	284
a)	Ausnahmen von Einzelbestimmungen des Unionsrechts	284
b)	Ausnahmen von gesamten Politikbereichen	285
(1)	Die Nichtteilnahme des Vereinigten Königreichs an der Sozialcharta	286
(2)	Die Nichtteilnahme des Vereinigten Königreichs und Dänemarks an der dritten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion	287
(3)	Die Nichtteilnahme des Vereinigten Königreichs, Dänemarks und Irlands an Titel V AEUV (ex-Titel IV EGV)	289
(4)	Die Vorbehalte des Vereinigten Königreichs, Polens sowie der Tschechischen Republik bezüglich der Europäischen Grundrechtecharta	291

3. Ausnahmen für Neumitglieder	293
4. Exkurs: Völkerrechtliche Zusammenarbeit ausserhalb der Union	295
III. Beurteilung und künftige Herausforderungen	297
IV. Flexible Integrationslösungen für die europäischen Kleinstaaten	300

Im Lichte des aus dem Europäischen Integrationsauftrag fließenden Grundsatzes der bestmöglichen Integration aller europäischen Staaten werden in diesem letzten Kapitel Möglichkeiten einer Anbindung der europäischen Kleinstaaten unterhalb der Vollmitgliedschaft untersucht. Während in Abschnitt A. diesbezüglich Optionen einer engeren Anbindung der europäischen Kleinstaaten an die EU auf Assoziierungsebene erläutert werden, setzt sich Abschnitt B. mit den rechtlichen Möglichkeiten und Grenzen einer differenzierten Mitgliedschaft für Kleinstaaten auseinander.

A. Perspektiven einer erweiterten Assoziierung der europäischen Kleinstaaten

I. Ausdehnung der Unionsbürgerschaft auf die europäischen Kleinstaaten – vom Europäischen Wirtschaftsraum zum «Europäischen Bürgerraum»?

Da sich bislang die Frage nach einem möglichen EU-Beitritt der europäischen Kleinstaaten mangels eines Mitgliedschaftsantrags konkret noch nicht gestellt hat, ist deren Zukunft im europäischen Integrationsprozess grundsätzlich offen. Ausgehend von der Prämisse, die EU würde sich gegen eine Beitrittsoption für Kleinstaaten entscheiden – sei es durch eine allgemeine Alternativlösung im Voraus oder durch die Ablehnung eines konkreten Antrags – und deren Integration müsste auf der Basis von vertraglichen Beziehungen weitergeführt werden, sollen an dieser Stelle Überlegungen zu einer möglichen Ausweitung der Unionsbürgerschaft auf die Angehörigen der europäischen Kleinstaaten angestrengt werden. Auch wenn mit Schaffung neuer Politikbereiche in der EU stets die völkerrechtlichen Abkommen mit den europäischen Kleinstaaten dementsprechend erweitert würden, wäre die abweichende Rechtsstellung der Angehörigen der Kleinstaaten gegenüber den Unionsbürgern gerade in sozialer Hinsicht¹ als klares Integrationsdefizit zu bemängeln. Angelehnt an den derzeit bestehenden Europäischen Wirtschaftsraum, der die EFTA-Staaten auf Assoziationsebene wirtschaftlich eng mit der EU verbindet, soll die Möglichkeit der Schaffung eines «Europäischen Bürgerraums» für Drittstaaten, denen ein EU-Beitritt etwa aus Gründen ihrer Kleinheit verwehrt ist, angedacht werden.² Zuerst wird diesbezüglich auf das theoretische Verständnis der Unionsbürger-

1 Siehe dazu bereits oben 2. Kapitel, A. I. 2. b) (2), S. 63 ff.

2 Auch wenn hier für Kleinstaaten konzipiert, soll eine Teilnahme grösserer Nichtmitgliedstaaten an einem Europäischen Bürgerraum nicht ausgeschlossen werden.

schaft als föderales Angehörigkeitsverhältnis eingegangen (1.), auf Basis dessen sollen dann rechtliche Optionen für die Ausdehnung der Unionsbürgerschaft auf Drittstaatsangehörige allgemein (2.) und schliesslich konkret im Hinblick auf die Situation der Kleinstaaten (3.) untersucht werden.

1. Die Unionsbürgerschaft als föderales Angehörigkeitsverhältnis

Mit Einführung der Unionsbürgerschaft wurde für die Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten ein eigenes Angehörigkeitsverhältnis zur EU geschaffen. Bezüglich der rechtlichen Einordnung der Unionsbürgerschaft lässt sich in der Literatur jedoch ein gleichartiges Problem wie schon bei der Verfassungsdiskussion bzw. der Frage nach der rechtlichen Gestalt der Union erkennen, nämlich der Versuch, europarechtliche Institutionen innerhalb der strengen Dichotomie Bundesstaat-Staatenbund zu begreifen.³ So wird unter Rückgriff auf die staatsrechtliche Kategorie der Staatsangehörigkeit die Unionsbürgerschaft als Angehörigkeitsrecht eines nichtstaatlichen Gebildes von dieser negativ abgegrenzt⁴ bzw. gar als Konkurrenz zur Staatsangehörigkeit der Mitgliedstaaten aufgefasst. Eine besonders im angloamerikanischen Raum verbreitete Auffassung sieht in der Unionsbürgerschaft wiederum eine Tendenz zur Relativierung der Staatsangehörigkeit hin zu einem universalistischen Weltbürgerrecht.⁵ Gemäss Artikel 9 EUV ist die Unionsbürgerschaft jedoch untrennbar mit der Staatsangehörigkeit der Mitgliedstaaten verbunden und soll im

3 Wonach (in ihrer jeweils optimierten Form) in Staatenbünden lediglich ein Angehörigkeitsverhältnis zwischen dem Einzelnen und den Gliedstaaten besteht, und erst im Bundesstaat die Staatsangehörigkeit auf Bundesebene hinzutritt, siehe Schönberger 2005, S. 145 f.; gegen ein solches Entweder-Oder auch Böhmer 1999, S. 91.

4 So detailliert anhand der Strukturmerkmale Unmittelbarkeit, Personalität, Beständigkeit, Ausschliesslichkeit und Effektivität: Hobe, Die Unionsbürgerschaft nach dem Vertrag von Maastricht, *Der Staat* 1993, S. 245, 250 ff.; Hilf 2001 (Artikel 17 EGV), Rn. 62; Schneider, Die Rechte- und Pflichtenstellung des Unionsbürgers, S. 48 ff. (2000); Conrad, Auf dem Weg zu einer europäischen Bürgerschaft, in: Schulte/Mäder (Hrsg.), Die Regierungskonferenz Maastricht II: Perspektiven für die Sozialgemeinschaft, S. 5, 17 (1996).

5 Soysal, Limits of Citizenship – Migrants and post-national Membership in Europe, S. 163–167 (1994); Bauböck, Transnational Citizenship – Membership and Rights in International Migration (1995); Staples, The legal status of third country nationals resident in the EU (1999).

Weiteren diese lediglich ergänzen, nicht ersetzen. Struktur und Gehalt der Unionsbürgerschaft lassen sich demnach weder durch den negativen Vergleich zur Staatsangehörigkeit noch durch eine solche «universelle Zugehörigkeit» begreifen.⁶

Schönberger setzt hingegen auf ein föderales Verständnis von Angehörigkeitsrechten, wonach einerseits die Verdoppelung der Angehörigkeitsverhältnisse – zu Gliedstaat und Bund – in föderalen Verbänden geradezu typisch ist,⁷ und andererseits eine Zugehörigkeit auf Bundesebene nicht nur zu konsolidierten Bundesstaaten, sondern auch zu föderalen Staatenverbindungen bestehen kann.⁸ Dafür konzipierte er den von der Staatsangehörigkeit verschiedenen Begriff der «Bundesangehörigkeit», die, wenn es sich bei dem föderalen Verband um einen Staat handelt, zwar zugleich Staatsangehörigkeit ist, aber eben auch in nichtstaatlichen, föderalen Gebilden wie der EU verwirklicht werden kann.⁹ Dementsprechend lassen sich strukturelle Parallelen der Unionsbürgerschaft zu den Angehörigkeitsrechten der frühen Staatenverbindungen des 19. Jahrhunderts sowie der Frühphasen von Bundesstaaten erkennen, in denen die Bundesangehörigkeit ebenfalls durch die Gliedstaatsangehörigkeit vermittelt wurde.¹⁰ Auch was den materiellen Gehalt der Unionsbürgerschaft betrifft, war in anderen föderalen Verbänden, die durch den Zusammenschluss zuvor unabhängiger Einheiten entstanden, stets die Gewährung von Freizügigkeit und Gleichheit der Bürger in den anderen Gliedstaaten Ausgangspunkt der Bundesangehörigkeit, bevor sich politische Rechte gegenüber dem Bund entwickelten.¹¹ Mit diesen Verglei-

6 Schönberger 2005, S. 31 f., kritisch zur postnationalen Zugehörigkeit auf S. 140 f.; Tomuschat, Staatsbürgerschaft – Unionsbürgerschaft – Weltbürgerschaft, in: Drexel et al. (Hrsg.), Europäische Demokratie, S. 73, 84 ff. (1999).

7 Schönberger 2004, S. 81, 114 f.; Schönberger 2005, S. 138 ff.; so auch Tomuschat 1999, S. 73, 86; Böhmer 1999, S. 88 f.; Callies 2007, S. 7, 18, der von einem geteilten Angehörigkeitsverhältnis spricht.

8 Schönberger 2005, S. 143 ff.

9 Ders., S. 128 ff.; zum föderalen Charakter der EU siehe bereits 1. Kapitel, C. II.

10 Ebda; in Bezug auf den Norddeutschen Bund und die Reichsverfassung von 1871: Thedieck, Deutsche Staatsangehörigkeit im Bund und in den Ländern, S. 37 f. (1989); Böhmer 1999, S. 90; in Hinblick auf die frühen Bundesstaaten USA, Schweiz und Deutschland sowie das Commonwealth, Hilf 2001 (Artikel 17 EGV), Rn. 8 ff.

11 So etwa zum «Gemeinsamen Indigenat» der Reichsverfassung von 1871, Böhmer 1999, S. 89; Hofmann, German Citizenship Law and European Citizenship, in: La Torre (Hrsg.), European Citizenship – An Institutional Challenge, S. 149, 163 (1998).

chen zielt Schönberger nicht auf eine den historischen Beispielen folgende, zwangsläufige Entwicklung der Unionsbürgerschaft zu einer qualitativ umfassenden Staatsangehörigkeit bzw. der EU zu einem Bundesstaat ab, sondern möchte vielmehr zeigen, dass die Unionsbürgerschaft sich in einem skalierten Modell der föderalen Angehörigkeitsverhältnisse erfassen und erklären lässt.¹²

Auf diesem föderalen Verständnis der Unionsbürgerschaft basierend, sollen nun rechtliche Optionen ihrer Ausdehnung auf Drittstaatsangehörige untersucht werden.

2. Rechtliche Möglichkeiten einer abstrakten Unionsbürgerschaft

Unter abstrakter Bundesangehörigkeit ist allgemein eine von der Angehörigkeit eines Gliedstaates losgelöste Bundesangehörigkeit, im Falle der EU eine von der Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats unabhängige Unionsbürgerschaft, zu verstehen. Die Praxis föderaler Verbände, die Bundesangehörigkeit auf Bürger ihrer ausserterritorialen Gebiete zu übertragen, obwohl diese mangels Gebietsbezug keinem Gliedstaat angehören, ist ebenso als eine abstrakte Bundesangehörigkeit einzustufen wie die im rechtspolitischen Diskurs immer häufiger geforderte Unionsbürgerschaft für dauerhaft in der EU ansässige Drittstaatsangehörige. Im Folgenden sollen diese zwei sehr verschiedenen Möglichkeiten einer abstrakten Bundesangehörigkeit auf ihre Vereinbarkeit mit einem föderalen Verständnis der Angehörigkeitsrechte sowie ihren Gehalt für eine etwaige Unionsbürgerschaft für die Angehörigen eines assoziierten Drittstaates (die europäischen Kleinstaaten) untersucht werden.

a) Abstrakte Unionsbürgerschaft für Drittstaatsangehörige mit dauerhaftem Wohnsitz in der EU

Da die Verleihung der Staatsangehörigkeit der EU-Mitgliedstaaten ausschliesslich innerstaatlich geregelt ist, liegt auch die Vergabe der daran anknüpfenden Unionsbürgerschaft ausserhalb des Einflussbereichs der

¹² Schönberger 2005, S. 124 ff.

EU.¹³ Um dem damit zusammenhängenden Problem einer Schlechterstellung von langfristig in einem Mitgliedstaat der EU aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen gegenüber ihre Freizügigkeit wahrnehmenden Unionsbürgern entgegenzutreten zu können, wurde bereits mehrfach eine durch eine gewisse rechtmässige Aufenthaltsdauer gewonnene Unionsbürgerschaft für solche Drittstaatsangehörige vorgeschlagen.¹⁴ In der Literatur gehen diese Vorschläge, die lediglich das Recht auf diplomatischen Schutz für Drittstaatsangehörige ausschliessen würden, insbesondere auf Vertreter der menschenrechtlich inspirierten «postnationalen Zugehörigkeit» zurück.¹⁵

Mit einem föderalen Verständnis von Angehörigkeitsverhältnissen ist eine solche von der Staatsangehörigkeit der Mitgliedstaaten losgelöste Unionsbürgerschaft für bestimmte Drittstaatsangehörige laut *Schönberger* jedoch nicht vereinbar. Er bezeichnet ein solch beziehungsloses Nebeneinander von Unionsbürgerschaft und Staatsangehörigkeit als «föderalismusfremd»¹⁶ und sieht gerade auch in Bezug auf die gegenseitig zwischen den Mitgliedstaaten eingeräumten, horizontalen Unionsbürgerrechte der

13 Siehe dazu die 2. Erklärung zum Vertrag von Maastricht betreffend die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats; gemäss EuGH, Rs. C-369/90 (*Micheletti*), Slg. 1992, I-4239, Rn. 10 muss dabei jedoch das Gemeinschaftsrecht beachtet werden; zur Rolle des Artikel 10 EGV in diesem Zusammenhang de Groot, Zum Verhältnis der Unionsbürgerschaft zu den Staatsangehörigkeiten in der Europäischen Union, in: Müller-Graff (Hrsg.), Europäisches Integrationsrecht im Querschnitt, S. 67, 82 (2003); ebenso EuGH, Rs. C-135/08 (*Rottmann*) Rn. 39 ff

14 Siehe dazu den Änderungsvorschlag eines Mitglieds des Europäischen Konvents 2003, http://european-convention.eu.int/Docs/Treaty/pdf/7/7_Art%20I%208%20Kaufmann%20DE.pdf: «Unionsbürger ist, wer die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besitzt oder sich rechtmässig seit 5 Jahren im Gebiet der Europäischen Union aufhält»; zu einem ähnlicher Vorschlag bereits im Rahmen der Regierungskonferenz 1996 vom Ständigen Ausschuss von Experten im internationalen Ausländer-, Flüchtlings- und Strafrecht siehe bei Laubach, Bürgerrechte für Ausländer und Ausländerinnen in der Europäischen Union, S. 251 (1999); sowie Sieveking, Die Rechtsstellung von Drittstaatsangehörigen nach Assoziationsrecht, ZIAS 1995, S. 227, 252; Ausschuss des Europäischen Parlaments für Grundfreiheiten und innere Angelegenheiten, Bericht von Renzo Imbeni über die Unionsbürgerschaft vom 21. 12. 1993, Dok. A3-0437/93, der jedoch nie angenommen wurde.

15 M.w.N. Lipps, Niederlassungsrecht und Unionsbürgerschaft für Drittstaater in der Europäischen Union?, S. 228 f. (1999).

16 Dieses Problem könnte freilich beseitigt werden durch die gleichzeitige Verleihung der Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates, wozu der EU aber gerade die Kompetenz fehlt, dazu gleich.

Gleichheit und Freizügigkeit in der Verleihung der Unionsbürgerschaft an eine Personengruppe kraft rechtmässigem Aufenthalts – anstatt Staatsangehörigkeit – eine Aufgabe dieser föderalen Wechselseitigkeit.¹⁷

Eine Aufwertung der Stellung von Migranten innerhalb der EU muss demzufolge auf alternative Weise ermöglicht werden. Theoretisch und vor allem föderalismuskonform vorstellbar sind diesbezüglich einerseits die Einführung einer Kompetenz auf europäischer Ebene für die Regelung des mitgliedstaatlichen Angehörigkeitsrechts, wodurch Drittstaatsangehörige nach einheitlichen, weniger restriktiven Kriterien eingebürgert und somit über die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates Unionsbürger würden.¹⁸ Die Bereitschaft der Mitgliedstaaten diese Kompetenz an die EU zu übertragen, mag jedoch zu bezweifeln sein.¹⁹ Auf der anderen Seite könnte die rechtliche Stellung der rechtmässig in der EU ansässigen Drittstaatsangehörigen durch die Übertragung von einzelnen Rechten, wie etwa der Freizügigkeit oder Inländerbehandlung, verbessert werden, ohne jedoch statusrechtliche Bedeutung zu haben.²⁰ Mit der Einführung der Richtlinie 2003/109 EG, die eine einheitliche Rechtstellung für langfristig aufenthaltsberechtigte Drittstaatsangehörige in allen EU-Mitgliedstaaten gewährleistet, ohne jedoch Unionsbürgerschaftsstatus zu verleihen, wurde ein erster Schritt in diese Richtung gemacht.²¹

Für die Frage einer Ausdehnung der Unionsbürgerschaft auf Bürger der europäischen Kleinstaaten im Rahmen eines «Europäischen Bürgerraums» ist die Vermittlung einer abstrakten Unionsbürgerschaft für langfristig in der EU ansässige Drittstaatsangehörige jedoch insofern nicht sehr aussagekräftig, als dass diese gerade nicht an einen Wohnsitz innerhalb der EU, sondern auch an die Staatsangehörigkeit – jedoch eines

17 Schönberger 2005, S. 293 ff.

18 Schönberger 2005, S. 296 f.; zu diesbezüglichen Vorschlägen etwa d'Oliveira, Nationality and the European Union after Amsterdam, in: O'Keefe / Twomey (Hrsg.), Legal Issues of the Amsterdam Treaty, S. 395 ff. (1999).

19 Zur zentralen Bedeutung dieser Kompetenz für einen Staat bzw. die Konsequenzen einer Übertragung für die EU und die einzelnen Mitgliedstaaten d'Oliveira 1999, S. 395, 410 ff.

20 Schönberger 2005, S. 297 f.; bezüglich der Freizügigkeit explizit in Artikel 45, Satz 2.

21 RL 2003/109 EG des Rates betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen vom 25. 11. 2003, ABl. 2004 L 16/44; näher dazu Hailbronner, Langfristig aufenthaltsberechtigte Drittstaatsangehörige, ZAR 2004, S. 163, 166 f.

assoziierten Drittstaates – knüpfen würde. Der «Link» für die Zugehörigkeit zur EU müsste also auf Assoziierungsebene verwirklicht werden.

- b) Abstrakte Bundesangehörigkeit für Drittstaatsangehörige ohne dauerhaftem Wohnsitz in der EU

Die Bundesangehörigkeit für Angehörige ausserterritorialer Gebiete eines föderalen Verbands scheint diesbezüglich vielversprechender, da es hier nicht um die Verleihung des Bürgerstatus für bestimmte in einem Bundesgebiet ansässige Drittstaatsangehörige geht, sondern um eine abstrakte Bundesangehörigkeit für sämtliche Angehörige eines Gebiets, das in enger Verbindung zum Bund steht, aber weder ein eigener Gliedstaat ist noch zu einem anderen Gliedstaat gehört. Solch eine Form der abstrakten Bundesangehörigkeit ist mit einem föderalen Verständnis der Angehörigkeitsrechte vereinbar, da sie nicht in Konkurrenz zu der durch die Gliedstaatsangehörigkeit vermittelten Bundesangehörigkeit tritt, sondern lediglich mangels territorialem Bezug gewährt wird.²² Insbesondere im Zusammenhang mit Kolonien gibt es hierfür zahlreiche Beispiele aus der Vergangenheit, wie etwa die unmittelbare Reichsangehörigkeit für die Schutzgebiete des deutschen Reiches. Die unmittelbare Reichsangehörigkeit wurde geschaffen für Personen, die in jenen Gebieten ansässig waren, die zwar der Reichsgewalt unterstanden, aber nicht zugleich Staatsgebiet eines deutschen Landes waren.²³ Im Folgenden soll jedoch speziell auf die amerikanische Staatsbürgerschaft für Puerto Ricaner und die Entwicklung der Debatte über den politischen Status von Puerto Rico eingegangen werden.

Puerto Rico ist seit Ende des Spanisch-Amerikanischen Krieges 1898 ein US-amerikanisches Aussengebiet (nicht inkorporiertes Territorium) mit Commonwealth Status,²⁴ das zwar mittlerweile eine eigene

22 Schönberger 2005, S. 177 u. 294.

23 Dazu Thedieck 1989, S. 40 ff.; Schönberger 2005, S. 293 f.

24 Burnett/Marshall, *Between the Foreign and the Domestic: The Doctrine of Territorial Incorporation, Invented and Reinvented*, in: Burnett/Marshall (Hrsg.), *Foreign in a Domestic Sense – Puerto Rico, American Expansion and the Constitution*, S. 1, 3 (2001); gemäss den sogenannten *Insular Cases* gehört Puerto Rico zwar zu, ist aber kein integraler Bestandteil der USA und es gelten dementsprechend nur Kernteile der Verfassung, ebda, S. 1, 7 ff.

Verfassung hat und eine Regierung wählt,²⁵ aber gemäss der *territorial clause* nach wie vor direkt den Anordnungen und Vorschriften des US-Kongresses unterliegt.²⁶ 1917 wurde den Bürgern Puerto Ricos durch den Jones Act²⁷ die amerikanische Staatsbürgerschaft zugesprochen.²⁸ Als amerikanische Staatsbürger können Puerto Ricaner sich frei in das sogenannte *mainland* der USA bewegen, sich dort niederlassen, wirtschaftlich betätigen und auch an Wahlen auf lokaler sowie Bundesebene teilnehmen. Ebenso können sämtliche in Puerto Rico ansässigen amerikanischen Staatsbürger – einschliesslich Amerikaner, die eine durch Zugehörigkeit zu einem der 50 Bundesstaaten vermittelte Staatsbürgerschaft besitzen – an den Wahlen zur puerto-ricanischen Regierung teilnehmen. Von der Wahl zum amerikanischen Präsidenten sind sie jedoch ausgeschlossen, da das Commonwealth mangels *statehood* keine Wahlmänner stellen kann. Auch einige Politikbereiche des Bundes werden in Puerto Rico anders geregelt, so wird in dem Aussengebiet etwa keine (Bundes-) Einkommenssteuer eingehoben. In das Parlament, den US-Kongress, wird ein direkt gewählter Repräsentant, ein sogenannter *resident commissioner*,²⁹ aus Puerto Rico entsandt, der rede- aber nicht stimmberechtigt ist.³⁰

Die amerikanische Staatsbürgerschaft der Puerto Ricaner steht demnach auf horizontaler Ebene, das heisst in Bezug auf Freizügigkeitsrechte und Gleichbehandlung in den US-Bundesstaaten, der durch Zugehörigkeit zu einem Bundesstaat vermittelten amerikanischen Staatsbürgerschaft in nichts nach und diese Freizügigkeitsrechte gelten auch wechselseitig für US-Amerikaner. Auf vertikaler Ebene hingegen sind

25 Puerto Rico Federal Relations Act, Public Law 81-600, 64 Stat. 319 (1950).

26 United States Constitution, Article IV, Section 3.

27 Jones Act (Puerto Rico), ch. 145, 39 Stat. 951 (1917); näher zu Motiven und Hintergründen des Aktes Cabranes, *Citizenship and the American Empire – Notes on the Legislative History of the United States Citizenship of Puerto Ricans* (1979).

28 Gemäss United States Code, Title 8, § 1402 sind seit 13. 1. 1941 in Puerto Rico geborene Personen mit Geburt amerikanische Staatsbürger (*ius soli* Prinzip, eingeführt durch Nationality Act 1940).

29 Derzeit Pedro Pierluisi, <http://pierluisi.house.gov/home.html> (letzte Einsicht 26. 5. 2009).

30 In den Ausschüssen ist der «resident commissioner» jedoch auch stimmberechtigt, siehe im Detail Petersen, *Resident Commissioner from Puerto Rico*, Congress Research Service – RL 31856 of January 16, 2009, <http://wikileaks.org/wiki/CRS-RL31856> (letzte Einsicht 26. 5. 2009).

die politischen Rechte ungleich. Zudem hat die amerikanische Staatsbürgerschaft der Puerto Ricaner nicht Verfassungsrang, sondern nur *statutory status*, kann also vom US-Kongress abgeändert werden.³¹ Diese Defizite ihres Bürgerstatus und vor allem die Tatsache, dass Puerto Rico nicht nur kein amerikanischer Bundesstaat, sondern auch kein eigenständiger, souveräner Staat ist, führten immer wieder zu Debatten über den rechtlichen Status Puerto Ricos nicht nur innerhalb des Landes, sondern auch im US-Kongress und auf internationaler Ebene.³² Die Vorschläge reichen von der vollständigen Unabhängigkeit Puerto Ricos bis zur «Aufnahme» als US-Bundesstaat, umfassen aber auch einige Zwischenlösungen, wie etwa eine sogenannte *Free Association*³³ oder die Beibehaltung des Commonwealth-Status mit erweiterten Rechten.³⁴ Während bei der Diskussion um die Bundesstaatsoption vor allem Faktoren wie die Erhaltung der puerto-ricanischen Kultur oder der spanischen Sprache eine Rolle spielen, fürchten viele Puerto Ricaner durch eine Unabhängigkeit ihres Landes neben dem Ende amerikanischer Finanzhilfe und Militärschutzes auch den Verlust der amerikanischen Staatsbürgerschaft.³⁵ Was die amerikanische Staatsbürgerschaft betrifft, ginge diese nach dem Prinzip *nationality follows sovereignty* mit der Entstehung eines unabhängigen puerto-ricanischen Staates in der Tat verloren und würde durch eine puerto-ricanische Staatsbürgerschaft ersetzt.³⁶ An

31 Dazu Regis, View of Congress, the Courts and the Federal Government of October 15 1998, <http://www.puertoricousa.com/english/views.htm> (letzte Einsicht 26. 5. 2009); unklar ob dies in Einklang mit der Verfassung wäre, ein Entzug der Staatsbürgerschaft aber auf jeden Fall ausschliessend Assistant Attorney General Raben, Letter to the Chairman of the Committee on Energy and Natural Resources of Jan. 18 2001, in: The President's Taskforce on Puerto Rico's Status, 2007 Report, Appendix E, S. 10 f., <http://www.usdoj.gov/opa/documents/2007-report-by-the-president-task-force-on-puerto-rico-status.pdf> (letzte Einsicht 27. 5. 2009).

32 Siehe dazu Bea / Garrett, Political Status of Puerto Rico: Background, Options and Issues in the 109th Congress, Congress Research Service – RL (Long Reports) 32933 of May 25 2005, <http://ftp.fas.org/sgp/crs/row/RL32933.pdf> (letzte Einsicht 27. 5. 2009).

33 Zu dem «Free Association Compact» der USA mit den Föderierten Staaten Mikronesiens siehe Hills, Compact of Free Association for Micronesia: Constitutional and International Law Issues, *The International Lawyer* 1984, S. 583 ff.

34 Bea / Garrett 2005, S. 18 ff.; President's Taskforce Report 2007, S. 5 ff.

35 President's Taskforce Report 2007, S. 7.

36 American Law Institute, Restatement of the Law Third – The Foreign Relations of the United States, § 208, S. 101 (1987); m.w.N. insbesondere amerikanisches Case Law, Raben Letter 2001, S. 4.

mehreren Stellen wird jedoch die Beibehaltung der amerikanischen Staatsbürgerschaft für Puerto Ricaner auch nach einer Loslösung aus der amerikanischen Hoheitsgewalt befürwortet bzw. zumindest für möglich gehalten, solange eine diesbezügliche Regelung getroffen würde.³⁷ Demnach wäre auch eine Form der amerikanischen Staatsbürgerschaft für sämtliche Angehörige eines unabhängigen Staates Puerto Rico denkbar, was aber auf jeden Fall eine anhaltend enge Anbindung Puerto Ricos an die USA voraussetzen würde. Da es sich bei den Vereinigten Staaten um einen konsolidierten Bundesstaat handelt, würde dies im Ergebnis wohl zu einer Doppelstaatsbürgerschaft der Puerto Ricaner führen, es sei denn, es gäbe keine international anerkannte puerto-ricanische Staatsbürgerschaft, was aber wiederum die Eigenständigkeit Puerto Ricos in Frage stellen würde. Mit solch einer Zwischenlösung des rechtlichen Status wären demnach möglicherweise auch Formen der Angehörigkeitsrechte jenseits von vollsouveränen Bundesstaaten und Gliedstaaten verbunden.

Diese Hypothesen sollten zeigen, dass eine abstrakte Bundesangehörigkeit für einen eng mit einem föderalen Bund verknüpften Staat durchaus denkbar und föderalismuskonform ist, auch ohne dass notwendigerweise ein Abhängigkeitsverhältnis bestehen muss, das ja in Bezug auf die europäischen Kleinstaaten gerade nicht erwünscht ist. In der EU, die im Gegensatz zur USA ein föderales Bündnis mit schwächerem Zentralisierungsgrad und vor allem kein Bundesstaat ist, wäre eine solche abstrakte Bundesangehörigkeit auf Assoziierungsbasis meiner Meinung nach sogar leichter zu verwirklichen, da einerseits die Staatsangehörigkeit der Mitgliedstaaten nach wie vor das primäre Angehörigkeitsverhältnis darstellt und sich somit das Problem einer doppelten Nationalität nicht stellen würde. Andererseits ist die Unionsbürgerschaft am stärksten auf horizontaler Ebene entwickelt – wo in Bezug auf die Kleinstaaten eine föderale Wechselseitigkeit bestehen müsste – und würde somit weniger komplizierte Fragen bezüglich politischer Rechte der assoziierten Unionsbürger aufwerfen. Näher dazu im nächsten Punkt.

37 Etwa in Form eines Vertrags oder Gesetzes, siehe President's Taskforce Report 2007, S. 7; Raben Letter 2001, S. 10.

3. Abstrakte Unionsbürgerschaft für Angehörige der europäischen Kleinstaaten mittels Assoziierung
 - a) Vereinbarkeit mit einem föderalen Verständnis der Unionsbürgerschaft

Zunächst soll die Vereinbarkeit einer abstrakten Unionsbürgerschaft für sämtliche Angehörige eines Nichtmitgliedstaates mit einem föderalen Verständnis von Angehörigkeits-rechten dargelegt werden, indem einerseits aufgezeigt wird, dass die Probleme einer abstrakten Unionsbürgerschaft für langfristig in der EU ansässige Drittstaatsangehörige sich diesbezüglich nicht stellen und andererseits die Ausdehnung der Bundesangehörigkeit – in Anlehnung an die Praxis mit ausserterritorialen Gebieten – nicht nur im Rahmen eines Abhängigkeitsverhältnisses, sondern auch auf Basis eines beiderseitigen Vertrags möglich ist.

Bei der Verleihung einer abstrakten Unionsbürgerschaft für Drittstaatsangehörige mit Wohnsitz in der EU sieht *Schönberger* das grösste Problem in dem beziehungslosen Nebeneinander zwischen der Unionsbürgerschaft und der Staatsangehörigkeit solcher Personen.³⁸ Da die abstrakte Unionsbürgerschaft für Angehörige von Nichtmitgliedstaaten im Rahmen eines Europäischen Bürgerraums aber gerade nicht von deren Wohnsitz abhängen, sondern von ihrer Staatsangehörigkeit vermittelt würde, wäre die Verknüpfung in diesem Falle gegeben. Auch die bei einer durch den dauerhaften Wohnsitz vermittelten Unionsbürgerschaft fehlende föderale Wechselseitigkeit – die Drittstaatsangehörigen könnten sich frei innerhalb der EU bewegen, Unionsbürger aber nicht in deren Heimatstaat – liesse sich wiederum bei der Ausdehnung der Unionsbürgerschaft auf sämtliche Angehörige eines Nichtmitgliedstaates theoretisch verwirklichen. Das heisst, die Freizügigkeit der Unionsbürger würde sich wechselseitig auf den betreffenden Drittstaat ausdehnen.

Fraglich ist die rechtliche Basis der oben angesprochenen Verknüpfung von Angehörigkeit zu einem Nichtmitgliedstaat und der Unionsbürgerschaft. Bei den einem Bund unterstehenden, aber ausserhalb des Bundesgebiets liegenden Territorien ergab sich die Verknüpfung in der Regel durch ein vom Bund erlassenes Gesetz, wie etwa der Jones Act im

38 Siehe Schönberger 2005, S. 293 ff.

Falle Puerto Ricos. Da jeder Staat die Freiheit hat, seine Nationalität zu regeln,³⁹ wird vertreten, dass auch ein beiderseitiger, völkerrechtlicher Vertrag zwischen einem föderalen Bund und einem Nichtmitgliedstaat solch eine Verknüpfung begründen kann, indem sozusagen an die Stelle des Abhängigkeitsverhältnisses ein Assoziierungsverhältnis tritt.

b) Konkrete Ausgestaltung eines «Europäischen Bürgerraums»

Der materielle Gehalt eines «Europäischen Bürgerraums» wäre eine Erweiterung der im EWR bestehenden Rechtslage um den Unionsbürgerschaftsstatus für alle Angehörigen der Mitgliedstaaten des Bürgerraums. Konkret würde dies die etwa für das Fürstentum Liechtenstein bereits verwirklichte Freizügigkeit auf Assoziierungsbasis der unionsbürgerlichen Freizügigkeit gemäss Artikel 21 AEUV (ex-Artikel 18 EGV) auch in Hinblick auf die sozialen Rechte vollständig gleichstellen.⁴⁰ Auf vertikaler Ebene ist eine totale Gleichstellung jedoch nicht möglich. Die politischen Rechte der Unionsbürgerschaft für die Angehörigen des Europäischen Bürgerraums sollten jedoch auf jeden Fall das aktive und passive Wahlrecht bei Kommunalwahlen im Wohnsitzstaat umfassen. Ein Wahlrecht zum Europäischen Parlament ist bei Wohnsitz in einem EU-Mitgliedstaat – etwa wie für Puerto Ricaner in den USA nach einem Jahr – durchaus vorstellbar, während dies bei Wohnsitz in einem der Nicht-EU-Länder ausgeschlossen ist, da nur Mitgliedstaaten der EU Vertreter ins Europäische Parlament schicken können.⁴¹ Auch hier könnte jedoch die Entsendung eines dem *resident commissioner* ähnlichen Vertreters ins Auge gefasst werden, da diese Staaten ja doch einen bedeutenden Teil des EU-Rechts übernehmen würden. Was den diplomatischen Schutz betrifft, sind die meisten europäischen Kleinstaaten bereits auf die Hilfe von EU-Mitgliedstaaten angewiesen, für das Fürstentum Liechtenstein müssten, je nach Integrationsgrad der Schweiz, bei Verwirklichung eines solchen Bürgerraums eventuelle Sonderregelungen getroffen werden.

39 Völkerrechtlich kann von anderen Staaten für die Anerkennung ein «genuine link» verlangt werden, siehe Restatement Third 1987, § 211, S. 115.

40 Siehe zu den derzeitigen Defiziten oben 2. Kapitel, A. I. 2. b) (2), S. 69 ff.

41 Artikel 14 (2) EUV (ex-Artikel 189 (1) EGV).

Die genaue Ausgestaltung der Rechte müsste in einem Übereinkommen zwischen der EU einerseits und den europäischen Kleinstaaten andererseits bestimmt werden. Als Rechtsgrundlage für ein solches Übereinkommen dient Artikel 217 AEUV (ex-Artikel 310 EGV) und/oder – je nach Interpretation der Erklärung der Mitgliedstaaten zur Europäischen Nachbarschaftspolitik bezüglich Kleinstaaten – möglicherweise auch Artikel 8 (2) EUV.⁴² Da die Verleihung solch einer abstrakten Unionsbürgerschaft auch die Kompetenzbereiche der Mitgliedstaaten betrifft, müsste ein derartiges Abkommen als sogenanntes «mixed agreement», das heisst unter Beteiligung aller EU-Mitgliedstaaten, geschlossen werden.⁴³

c) Beurteilung

Je nachdem wie ein möglicher Vertrag über einen Europäischen Bürgerraum genau aussehen würde, ist durchaus zu hinterfragen, inwieweit eine solche Lösung im Ergebnis nicht nachteilig für die Eigenständigkeit der europäischen Kleinstaaten ist. Ob ein Kleinstaat für die relativ schwache Mitbestimmung durch einen redeberechtigten Vertreter im Europäischen Parlament bereit ist, seine Einwanderungsrechte zu öffnen und weitere Teile des EU-Rechts zu übernehmen bzw. ob die EU bei Übertragung der abstrakten Unionsbürgerschaft Zugangsbeschränkungen, wie sie etwa das Fürstentum Liechtenstein im Rahmen des EWR noch hat, weiterhin zustimmen würde, sind politische Fragen. Aus rechtlicher Sicht ist auf jeden Fall auch hier eine Abwägung der Vor- und Nachteile, die bei der Gründung eines Europäischen Bürgerraums in Kauf genommen werden müssen, mit den Vor- und Nachteilen eines tatsächlichen Beitritts – mit etwaigen kleinheitsbedingten Differenzierungen – eines Kleinstaates geboten. Auf die Möglichkeiten und Grenzen der Flexibilisierung einer EU-Mitgliedschaft von Kleinstaaten soll im Detail im nächsten Abschnitt eingegangen werden, an dieser Stelle soll

42 Zum offenen Charakter von Assoziierungen siehe oben 2. Kapitel, A. II. 2. a) (2), S. 80 f.

43 Zu «mixed agreements» als Ausdruck der föderalen Verfasstheit der Union siehe Weiler, *The External Legal Relations of Non-Unitary Actors: Mixity and the Federal Principle*, in: ders. (Hrsg.), *The Constitution of Europe*, S. 130 ff. (1999).

abermals betont werden, dass die EU im Falle einer nach pflichtgemäßer Prüfung erfolgten Ablehnung des Beitrittsantrags eines europäischen Staates an den Grundsatz der bestmöglichen Integration gebunden ist. Da sich solch eine bestmögliche Integration keinesfalls in einer rein wirtschaftlichen Anbindung, wie sie derzeit besteht, erschöpft, könnte die – sehr hypothetische – Idee eines europäischen Bürgerraums gewissermaßen als Alternative bei einer künftigen Entscheidung über den Beitritt eines Kleinstaates zu berücksichtigen sein.

Abschliessend gilt zu sagen, dass das soziale Defizit einer fehlenden Unionsbürgerschaft theoretisch auch in Form einer Übertragung von Einzelrechten ohne statusändernde Wirkung für die Angehörigen der Kleinstaaten überwunden werden könnte. So ist etwa eine explizite Regelung im EU-Recht bzw. in den nationalen Rechten der Mitgliedstaaten denkbar.⁴⁴ Dies würde die Kleinstaaten jedoch bei jeder Weiterentwicklung der Unionsbürgerrechte stets von einer erneuten Gewährung der Rechte durch die EU abhängig machen. Zudem würden Aspekte der Unionsbürgerschaft wie die politischen Rechte und die hiermit verbundene konstitutionelle Dimension einer EU-Mitgliedschaft komplett ausgeklammert bleiben.

II. Mitspracherechte für europäische Kleinstaaten auf Assoziierungsebene

In Hinblick auf die Mitwirkung von Drittstaaten in den Unionsorganen wird allgemein immer häufiger vertreten, dass die EU auch Nichtmitgliedern irgendeine Form von Mitspracherechten bieten müsse, wenn eine immer weitere Annäherung und Harmonisierung gewünscht wird. *Maurer* schlägt diesbezüglich etwa ein Modell «modularer Integration» vor, das einem Drittstaat die Mitwirkung in den Institutionen der EU in jenen Politikbereichen ermöglichen würde, in denen sie den *acquis communautaire* voll umgesetzt haben.⁴⁵ Die Einbindung der Drittstaaten in

⁴⁴ So etwa jene nationale Regelung in den Niederlanden, die von EuGH als verhältnismässig angesehen wurde (*Rs. Förster*), die sowohl für Unionsbürger und EWR-Bürger u. Schweiz gilt.

⁴⁵ Maurer, Alternativen denken!, SWP-Aktuell 36, S. 7 f. (2007); Maurer/Haerder, Alternatives to Full Membership of the EU, in: Varwick/Lang (Hrsg.), European

die Organe der EU könnte demnach nach dem Modell des EWR durch Kurien zum Ministerrat, die je nach Integrationsstand des jeweiligen Politikbereichs und der tatsächlichen Konvergenz der Drittstaaten mit Konsultations- oder Stimmrechten ausgestattet wären, und Beobachterstatus im Europäischen Parlament realisiert werden.⁴⁶ Ein Stück weiter würde die zweite Option gehen, die den Drittstaaten im jeweiligen Politikbereich ein direktes Mitwirkungsrecht in den Unionsorganen gäbe und nur gewisse Vorrechte in den Institutionen, wie den Ratsvorsitz oder die Benennung von Richtern am EuGH, ausschliesst.⁴⁷ Während die erste Option noch eher mit der institutionellen Struktur der EU zu vereinen wäre, allerdings die Gefahr einer Zweiklassenmitgliedschaft birgt, würde eine Mitsprache von Drittstaaten in den Unionsorganen im Sinne des zweiten Vorschlags zu einer massgeblichen Verkomplizierung des Institutionengefüges der EU führen.⁴⁸ Auch rechtsdogmatisch wäre solch eine direkte Mitwirkungsmöglichkeit eines Nichtmitglieds nicht wünschenswert und wohl kaum mit der Entscheidungsautonomie der EU zu vereinbaren.⁴⁹

Zu den vorgestellten Modellen gilt zudem zu sagen, dass sie vor allem im Zusammenhang mit Integrationsoptionen für die Nachbarländer der EU ohne Beitrittsperspektive erarbeitet wurden. In Hinblick auf die Mitspracherechte für Kleinstaaten auf der Basis von Assoziierungen stellt sich noch das zusätzliche Problem, dass die Repräsentation von Staaten mit einer sehr geringen Bevölkerungszahl in den Institutionen der EU schon im Falle einer Mitgliedschaft gewisse Schwierigkeiten aufwerfen würde. Damit gemeint ist insbesondere eine befürchtete Überrepräsentation aufgrund ihrer geringen Bevölkerungsgrösse auch bei minimaler Vertretung. In diesem Zusammenhang wurde auch schon die Vertretung der europäischen Kleinstaaten mit einer gemeinsamen Stimme vorgeschlagen.⁵⁰ Da die integrationspolitischen und wirtschaftlichen

Neighbourhood Policy – Challenges for the EU-Policy Towards the New Neighbours, S. 197 ff. (2007).

46 In diese Richtung auch das ConFed-Modell von Lippert 2006, S. 85, 90.

47 Zu dieser Option siehe auch Bechev / Nicolaïdis 2007, S. 35 f.

48 Maurer 2007, S. 8.

49 Dazu Hummer 2004 (Sonderbeziehung EG-EFTA), Rn. 239–169.

50 Zur kleinstaatlichen Repräsentationslösung durch Kurialstimmen im Deutschen Bund und der Paulskirchenverfassung vgl. Geiger, Geschichte des Fürstentums Liechtenstein von 1848 bis 1866, S. 125 ff. (1971).

Ausgangspositionen der in dieser Arbeit erörterten Kleinstaaten wesentlich divergieren und auch deren sonstige Interessen nur aufgrund der gemeinsamen strukturellen Kleinheit noch lange nicht homogen sind, ist diese Lösung, sei es nun im Rahmen einer Mitbestimmung als Drittstaaten oder als EU-Mitglieder, meines Erachtens für die Situation der europäischen Kleinstaaten als nicht geeignet anzusehen. Eher wäre wohl eine gemeinsame Vertretung mit dem jeweiligen Nachbarstaat vorstellbar. Souveränitätspolitisch würde jedoch auch solch eine Form der gemeinsamen Vertretung einen Rückschritt für die Kleinstaaten bedeuten und dementsprechend nicht anzustreben sein.

Bezüglich einer direkten Mitwirkung von Kleinstaaten in den Unionsorganen auf Basis einer Assoziierung gilt an dieser Stelle nur noch zu sagen: Da nach derzeit geltendem Recht eine gleichberechtigte Mitsprache von Drittstaaten in nur bestimmten Politikbereichen nicht mit dem einheitlichen institutionellen Rahmen der EU vereinbar wäre, würde die Einführung einer Form der Mitbestimmung für Nichtmitglieder, die über die bereits bestehenden Rechte der EWR/EFTA-Staaten hinausgeht, eine grundlegende Änderung der europapolitischen Grundorientierung auch in Hinblick auf die Finalität der EU bedeuten und dementsprechend vor allem von diesbezüglichen, künftigen Entwicklungen abhängen. Eine direkte Mitwirkung von Drittstaaten in den Unionsorganen stellt jedenfalls immer eine Bedrohung für die Einheitlichkeit des EU-Rechts und somit des Vertiefungsziels dar, weshalb diesbezüglich gerade bei Kleinstaaten im Einzelfall eine Abwägung geboten ist, ob nicht möglicherweise sogar flexible Integrationslösungen des Repräsentationsproblems auf Mitgliedschaftsebene, vor allem solange keine anderen Beitritts Hindernisse vorliegen, integrationschonender bzw. -freundlicher sind.

B. Eine flexible Form der EU-Mitgliedschaft für die europäischen Kleinstaaten

Mit stetiger Vertiefung der EU kommt es immer häufiger zu Differenzierungen der Rechte und Pflichten einzelner Mitgliedstaaten auf unionsinterner Ebene. Grund für diese «Flexibilisierung» des EU-Rechts kann die mangelnde Integrationsfähigkeit einzelner Mitgliedstaaten sein, sei diese politischer, wirtschaftlicher oder personeller Natur, vereinzelt mag aber auch schlichtweg der Wille zur Integration fehlen. Ausnahmeregelungen für einzelne EU-Mitgliedstaaten von Bestimmungen oder gar ganzen Politikbereichen des Gemeinschaftsrechts sind demnach keine Seltenheit mehr und werden gewissermassen als gelinderes Mittel zu einem Integrationsstillstand innerhalb der Union in Kauf genommen.

Angesichts der beschränkten, vor allem personellen Ressourcen der kleinsten Staaten Europas, ein Umstand, der durchaus auch Bedenken in Bezug auf die Umsetzung des Gemeinschaftsrechts und somit zu einer mangelnden Integrationsfähigkeit eines Kleinstaates wecken könnte, soll in diesem letzten Abschnitt B näher auf die Möglichkeiten und Grenzen einer inhaltlichen Abweichung vom Besitzstand eingegangen werden. In einem ersten Punkt (I.) werden zunächst die wichtigsten politischen Konzepte einer Differenzierung unter den Mitgliedstaaten vorgestellt sowie der rechtliche Rahmen für die Zulässigkeit interner Flexibilisierung anhand entgegenstehender Grundsätze des Europarechts erläutert. Punkt II. stellt zum einen die der EU allgemein zur Verfügung stehenden Flexibilisierungsinstrumente vor, zum anderen werden die in der Praxis bereits bestehenden Formen interner Flexibilisierung dokumentiert, bevor im nächsten Punkt (III.) auf diesbezügliche Herausforderungen, insbesondere in Bezug auf Flexibilisierungsmöglichkeiten für EU-Beitrittskandidaten, eingegangen wird. Im letzten Punkt (IV.) werden schliesslich Überlegungen angestellt, inwiefern im Zuge des EU-Beitritts eines Kleinstaates zeitlich befristete Übergangslösungen bzw. gar dauerhafte Sonderregelungen möglich und sinnvoll wären.

I. Interne Flexibilisierung in Politik und Recht

1. Die wichtigsten Flexibilisierungskonzepte in der politischen Debatte

In der politischen Diskussion um die Notwendigkeit bzw. Zulässigkeit von Differenzierungsoptionen im EU-Recht entwickelten sich zahlreiche, damit verbundene Zukunftskonzeptionen der EU, von denen die wichtigsten im Folgenden kurz vorgestellt werden sollen.

a) Das Europa der verschiedenen Geschwindigkeiten

Das Modell des Europas der verschiedenen Geschwindigkeiten geht auf die Idee einer Abstufung der Integration des deutschen Bundeskanzlers *Willy Brandt* zurück, der die Lösung für den in den 1970er Jahren in Stillstand geratenen Integrationsprozess in einer zeitlichen Differenzierung der Integrationschritte sah.⁵¹ So soll ein Voranschreiten integrationswilliger Mitgliedstaaten ermöglicht werden, indem für Mitgliedstaaten, die zu diesem Zeitpunkt objektiv oder aufgrund der Beeinträchtigung schwerwiegender subjektiver Interessen integrationsunfähig sind, Ausnahmeregelungen geschaffen werden.⁵² Rechtlich gesehen handelt es sich um befristete bzw. bedingte Ausnahmen, was heisst, dass mit Zeitablauf bzw. Erfüllung der Bedingung auch die von der Ausnahme begünstigten Staaten zum Nachziehen verpflichtet sind.⁵³ Das angestrebte Ziel des Europas der verschiedenen Geschwindigkeiten ist somit – auf lange Sicht – die Rückkehr zu einem einheitlichen Integrationsstand und die Differenzierung soll nur von vorübergehendem Charakter

51 Willy Brandt, Rede vor der Organisation Française du Mouvement Européen in Paris am 19. 11. 1974, EA 1975, S. D33-D38; Tindemans, Bericht an den Europäischen Rat, Bulletin der EG 1975, Beilage 1/76; für eine genaue wissenschaftliche Aufarbeitung siehe Grabit (Hrsg.), *Abgestufte Integration – Eine Alternative zum herkömmlichen Integrationskonzept?* (1984).

52 Giering, *Vertiefung durch Differenzierung – Flexibilisierungskonzepte in der aktuellen Reformdebatte*, Integration 1997, S. 72, 73; Hofmann, *Wieviel Flexibilität für welches Europa?*, EuR 1999, S. 713, 717.

53 Langeheine, *Rechtliche und institutionelle Probleme einer abgestuften Integration in der EG*, in: Grabit (Hrsg.), *Abgestufte Integration*, S. 47, 70 (1984).

sein.⁵⁴ Anstoss zu Kritik bei dieser Form der internen Flexibilisierung gibt einerseits die Gefahr eines «Zwei-Klassen-Europas»,⁵⁵ andererseits ist fraglich, ob eine rein zeitliche Staffelung bei der Umsetzung gemeinsamer Integrationsziele das Problem der zunehmenden Interessensheterogenität in der EU lösen kann.⁵⁶

b) Das Europa der variablen Geometrie

Gemäss dem Konzept der variablen Geometrie können für einzelne Mitgliedstaaten allein aufgrund verschiedener sachlicher Interessen auch zeitlich unbefristete Ausnahmen von gewissen Gemeinschaftsregelungen bzw. ganzen Politikbereichen gewährt werden.⁵⁷ Da auch bei der variablen Geometrie die einheitliche Anwendung des *acquis communautaire*, dem gemeinschaftlichen Besitzstand, gewahrt bleiben soll, ist solch eine dauerhafte rechtliche Differenzierung aber nur in Randbereichen des Gemeinschaftsrechts zulässig.⁵⁸ Nach Ansicht einiger Autoren fällt auch die Kooperation einer Gruppe integrationswilliger Mitgliedstaaten ausserhalb der Verträge auf intergouvernementaler Ebene unter das Konzept der variablen Geometrie.⁵⁹

Während das Europa der mehreren Geschwindigkeiten mehr die Integrationsfähigkeit der Mitgliedstaaten berücksichtigt, versucht das Konzept der variablen Geometrie dem unterschiedlichen, subjektiven

54 Blanke, Artikel 43–45 EUV – Vorbemerkung, in: Grabitz / Hilf (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union I, Rn. 3 (2002); Ruffert, Artikel 43 EUV, in: Callies / Ruffert (Hrsg.), Das Verfassungsrecht der Europäischen Union, Rn. 5 (2007); Ehlermann, Engere Zusammenarbeit nach dem Amsterdamer Vertrag: Ein neues Verfassungsprinzip?, EuR 1997, S. 362, 363 f.

55 Giering 1997 (Integration), S. 72, 73; Gstöhl 2004, S. 147, 152.

56 Wohlgemuth / Brandi, Europe à la carte? A Club-theoretical Vindication, in: Varwick / Lang (Hrsg.), European Neighbourhood Policy – Challenges for the EU-Policy Towards the New Neighbours, S. 159, 165 f. (2007); Giering, Flexibilisierungskonzepte für Europa, Arbeitspapier der Forschungsgruppe Europa, Februar 1997, S. 6, www.cap.uni-muenchen.de/download/2000/flex.doc (letzte Einsicht 11. 9. 2008).

57 Ruffert 2007 (Artikel 43 EUV), Rn. 6; Blanke 2002 (Vorbemerkung), Rn. 3; Stubb, A Categorization of Differentiated Integration, JCMS 1996, S. 283, 287; Hofmann 1999, S. 713, 717.

58 Blanke 2002 (Vorbemerkung), Rn. 3; Stubb 1996, S. 283, 288.

59 Blanke 2002 (Vorbemerkung), Rn. 3; Stubb 1996, S. 283, 292; Giering 1997 (Integration), S. 72, 74; näher zur ausservertraglichen Zusammenarbeit unten II. 4. S. 209.

Integrationswillen einzelner Mitglieder gerecht zu werden.⁶⁰ Die Grenze zwischen den beiden Konzepten verschwimmt im Falle von bedingten Ausnahmeregelungen, wobei letztendlich ausschlaggebend ist, ob die Entscheidung über die Beendigung der Ausnahme in der Sphäre der Gemeinschaft oder des begünstigten Mitgliedstaats liegt.⁶¹

c) Europe à la Carte

Eindeutig am weitesten geht das Ausmass der Differenzierung beim Konzept des Europe à la Carte, welches unbefristete Ausnahmen nicht nur in Randbereichen, sondern in nahezu allen Politikfeldern der EU erlaubt.⁶² Diese absolute Wahlfreiheit der Mitgliedstaaten⁶³ auf Kosten einer einheitlichen Vertiefung der Union veranschaulicht den intergouvernementalen Zugang zu Integration dieses oft auch als «pick & choose» bezeichneten Konzepts.⁶⁴ Europe à la Carte wirkt im Gegensatz zu den vorigen Konzepten nicht integrationsfördernd und wird eher negativ beurteilt.⁶⁵

d) Kerneuropa

Wie bei der «Variablen Geometrie» lässt auch das Modell des Kerneuropas unter Wahrung des gemeinschaftlichen Besitzstandes unbefristete

60 Giering 1997 (Integration), S. 72, 74.

61 Ehlermann 1997, S. 362, 363; ein Beispiel hierfür ist die Ausnahme für Schweden in der WWU, siehe unten II. 2. b) (2), S. 287 f.

62 Blanke 2002 (Vorbemerkung), Rn. 18; Ehlermann 1997, S. 362, 364; Hofmann 1999, S. 713, 717 f.; Giering 1997 (Integration), S. 72, 75.

63 Hofmann 1999, S. 713, 718; Ehlermann 1997, S. 362, 364; Giering 1997 (Integration), S. 72, 75.

64 Stubb 1996, S. 283, 288; Giering 1997 (Integration), S. 72, 75; Blanke 2002 (Vorbemerkung), Rn. 18.

65 Ruffert 2007 (Artikel 43 EUV), Rn. 6; Blanke 2002 (Vorbemerkung), Rn. 18; Grieser, Flexible Integration in der Europäischen Union: Neue Dynamik oder Gefährdung der Rechtseinheit? S. 36 (2003); Janning, Europa braucht verschiedene Geschwindigkeiten, EA 1994, S. 527, 534; skeptisch (auch gegenüber einem Europa der variablen Geometrie) Kommission der Europäischen Union, Grundsatzpapier Flexibilität / Verstärkte Zusammenarbeit, Agence Europe, Dok. Nr. 2022 vom 29. 1. 1997, S. 1, 2

Ausnahmen zu.⁶⁶ Die Differenzierung findet aber durch einheitliches Voranschreiten immer derselben, im Voraus bestimmten «privilegierten Staatengruppe» statt.⁶⁷ Ausgeweitet auf Gesamteuropa ist in diesem Zusammenhang oft vom «Europa der konzentrischen Kreise» die Rede, welches noch weitere Abstufungen in den Randbereichen vorsieht.

2. Die Vereinbarkeit interner Flexibilisierungen mit dem Unionsrecht

Differenzierte Rechtsstellungen unter den einzelnen Mitgliedstaaten der EU rufen in erster Linie vor allem Bedenken in Hinblick auf die dadurch gefährdete Einheitlichkeit der Integration hervor. Im Folgenden soll auf den rechtlicher Charakter des «Prinzips» der einheitlichen Integration und insbesondere dessen Verhältnis zur flexiblen Integration (a) sowie auf weitere, der internen Flexibilisierung entgegenstehende Bestimmungen des Unionsrechts (b) eingegangen werden.

a) Flexibilität vs. Einheitlichkeit der Integration

Auf rechtlicher Ebene lässt sich der Prozess der europäischen Integration durchaus als eine schrittweise Homogenisierung der mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen bis hin zu einer einheitlichen europäischen Rechtsordnung verstehen.⁶⁸ Den wichtigsten Schritt zur Förderung der Einheit setzte wohl bereits der EuGH in seiner Rechtsprechung über

66 Grieser 2003, S. 37; Forgó, Zwischen Europe à la Carte und Einheit: Modelle differenzierter Integration, in: Breuss/Griller (Hrsg.), *Flexible Integration in Europa*, S. 41, 57 (1998).

67 Toulemon, Kerneuropa – Deutsch-französische Aktionsgemeinschaft in Sicht?, *Integration* 1995, S. 61; Forgó 1998, S. 41, 57.

68 Becker, Differenzierungen der Rechtseinheit durch «abgestufte Integration», *EuR*, Beiheft 1/1998, S. 29, 33; Bender, Die verstärkte Zusammenarbeit nach Nizza, Anwendungsfehler und Bewertung im Spiegel historischer Präzedenzfälle der differenzierten Interpretation, *ZaöRV* 2001, S. 729, 730; Beck, *Abgestufte Integration im Europäischen Gemeinschaftsrecht unter besonderer Berücksichtigung des Umweltrechts*, S. 50 (1995); Bleckmann, *Europarecht: das Recht der Europäischen Union und der Europäischen Gemeinschaften*, S. 23 (1997).

den Anwendungsvorrang und die unmittelbare Anwendbarkeit des Gemeinschaftsrechts.⁶⁹ Nach verbreiteter Meinung lässt sich daraus ein *Prinzip der einheitlichen Integration* ableiten,⁷⁰ demzufolge die Integration grundsätzlich einheitlich und gleichzeitig voranzuschreiten hat.⁷¹ Solch ein Prinzip der Einheitlichkeit stünde naturgemäss jeglicher Differenzierung der Rechte und Pflichten einzelner Mitgliedstaaten im Sinne der oben besprochenen Konzepte klar entgegen. In Einklang mit dem Gedanken der föderalen Balance der «Vielfalt in der Einheit» und als Reaktion auf die Einheit stiftenden Entwicklungen in der europäischen Integration wird allerdings auch immer häufiger ein dem Einheitsprinzip gleichrangiges, europäisches Flexibilitätsprinzip argumentiert.⁷²

Von *Bogdandy*, der zur Ausarbeitung einer europäischen Prinzipienlehre aufrief, sieht sowohl die Ermöglichung von Vielfalt durch Flexibilität als auch die Förderung der Einheitlichkeit als Postulate der europäischen Rechtsgemeinschaft auf gleicher Ebene, beide seien aber zu abstrakt für die Qualifikation als Rechtsprinzipien.⁷³ Gegen deren Prinzipiencharakter im Sinne von Optimierungsgeboten spricht auch – in Hinblick auf die Einheitlichkeit – das in der Präambel des EGV enthaltene Bekenntnis zum «gemeinsamen Handeln», sowie das Erfordernis

69 EuGH, Rs. 6/64 (*Costa / E.N.E.L.*), Slg. 1964, S. 1251, 1269: «Es würde eine Gefahr für die Verwirklichung der ... Ziele des Vertrages bedeuten ... , wenn das Gemeinschaftsrecht ... von einem Staat zum anderen verschiedene Geltung haben könnte»; EuGH, Rs. 26/62 (*van Gend en Loos*), Slg. 1963, S. 1, 24: «auch die dem Gerichtshof im Rahmen von Artikel 177, der die einheitliche Auslegung des Vertrages durch die nationalen Gerichte gewährleisten soll, zukommende Aufgabe ist ein Beweis dafür...»; m.w.N. Zuleeg, *Der rechtliche Zusammenhalt der Europäischen Union*, S. 149 (2004).

70 Constantinesco, *Les clauses de «coopération renforcée»: le protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité*, RTD eur. 1997, S. 751, 758; Curtin 1993, S. 17, 67; Lyons, *Closer Co-operation and the Court of Justice*, in: de Búrca / Scott (Hrsg.), *Constitutional Change in the EU*, S. 95, 109 (2000).

71 Blanke 2002 (Vorbemerkung), Rn. 5 (Grundsatz der einheitlichen und gleichzeitigen Integration), 7 (Postulat der einheitlichen Integration); Grabitz / Iliopoulos, *Typologie der Differenzierungen und Ausnahmen im Gemeinschaftsrecht*, in: Grabitz (Hrsg.), *Abgestufte Integration*, S. 31, 33 (1984); Gstöhl 2004, S. 147, 152 ff. (Uniformitätsprinzip).

72 So etwa de Búrca / Scott, *Introduction*, in: dies. (Hrsg.), *Constitutional Change in the EU. From Uniformity to Flexibility*, S. 1, 2 (2000); Shaw, *European Union Legal Studies in Crisis? Towards a New Dynamic*, 16 *Oxford Journal of Legal Studies* 1996, S. 231, 240 ff. insb. 246 ff.

73 von Bogdandy 2003, S. 149, 189 u. 197.

eines «einverständlichen Vorgehens» bei der Erreichung der gesetzten Ziele.⁷⁴ Denn bei diesen Vorgaben handelt es sich vor allem um Aktionsformen, die klar die dienende Funktion des Grundsatzes der einheitlichen Integration – als Mittel zur Erreichung der Unionsziele – zum Vorschein bringen.⁷⁵ Das Gleiche gilt für die vertraglich festgelegte Ausrichtung des Flexibilisierungsinstruments der verstärkten Zusammenarbeit, die Verwirklichung der Integrationsziele zu fördern.⁷⁶

Solange es demnach im Interesse der Förderung der Unionsziele liegt, kann von dem geforderten Mittel eines «gemeinsamen Handelns» abgewichen werden, und ebenso ist auch nicht jegliche Form der internen Flexibilisierung *a priori* gemeinschaftswidrig.⁷⁷ Aus der Präambel-Bestimmung betreffend das «einverständliche Vorgehen» lässt sich allerdings durchaus die Voraussetzung des Einverständnisses aller Mitgliedstaaten im Falle einer internen Flexibilisierung ableiten.⁷⁸

b) Weitere, der internen Flexibilisierung entgegenstehende Bestimmungen des Unionsrechts

Bei der Frage der rechtlichen Zulässigkeit von internen Flexibilisierungen sind darüber hinaus der *Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit* nach Artikel 4 (3) EUV (ex-Artikel 10 EGV)⁷⁹ sowie das *Kohärenzgebot* und die *Einheitlichkeit des institutionellen Rahmens* nach Artikel 13 EUV (ex-Artikel 1 (3) und Artikel 3 (1) EUV) zu beachten. Auch aus diesen Normen lässt sich keine grundsätzliche Unzulässigkeit flexibler Integrationsformen auf unionsinterner Ebene ableiten, sie setzen allerdings weitere Grenzen.⁸⁰ So hat der Grundsatz der loyalen Zusammen-

74 Präambel EGV, 2. und 4. Erwägungsgrund.

75 Becker 1998, S. 29, 42; Ipsen, Zur Tragfähigkeit der Verfassungsprinzipien der Europäischen Gemeinschaft, in: Bieber (Hrsg.), Integrationskonzepte auf dem Prüfstand, S. 9, 14 (1983).

76 Vgl. Artikel 20 (1) Satz 2 EUV (ex-Artikel 43 lit a) EUV)

77 Becker 1998, S. 29, 42; Blanke 2002 (Vorbemerkung), Rn. 7; Bender 2001, S. 729, 738; Grieser 2003, S. 258; Langeheine 1984, S. 47, 57.

78 Langeheine 1984, S. 47, 56.

79 Artikel 4 EUV regelt das grundsätzliche Verhältnis zwischen der Union und ihren Mitgliedstaaten und bezeichnet den ehemaligen Artikel 10 EGV explizit als Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit, siehe Fischer 2008, S. 113.

80 Langeheine 1984, S. 47, 71.

arbeit bzw. die «Unionstreue» insofern rechtliche Bedeutung für die interne Flexibilisierung, als dass eine Differenzierung der Rechte der Mitgliedstaaten nur als letztes Mittel in Frage kommt und die Möglichkeit für ein späteres Nachrücken den nicht teilnehmenden Mitgliedstaaten stets offen bleiben muss.⁸¹ Um ein kohärentes gemeinschaftliches Handeln und das Funktionieren der Institutionen zu gewährleisten, müssen einheitlich und nur partikular geltende Regelungen zumindest aufeinander abgestimmt sein.⁸²

Eine materielle Grenze wird der internen Flexibilisierung durch das im ehemaligen Artikel 2 (2) Spiegelstrich 5 EUV vorgegebene Ziel der Union zur *Wahrung des gemeinsamen Besitzstandes* gesetzt.⁸³ Der sogenannte *acquis communautaire* umfasst nach allgemeiner Definition nicht nur die wesentlichen Grundzüge des europäischen Rechts, sondern den gesamten bisher erreichten Integrationsstand inklusive dem Sekundärrecht und der Rechtsprechung des EuGH.⁸⁴ Dies würde bedeuten, dass flexible Formen der Integration auf unionsinterner Ebene grundsätzlich nur bei der Regelung neuer Sachbereiche möglich sind. Solch ein Verbot von Rückschritten in bereits gemeinschaftlich geregelten Bereichen ist durchaus schlüssig mit der integrationsfördernden Zielsetzung von interner Flexibilität. Einige Autoren differenzieren jedoch zwischen einem unantastbaren Kernbereich des *Acquis* und solchen Teilen des Be-

81 Becker 1998, S. 29, 43; Thym, Ungleichzeitigkeit und europäisches Verfassungsrecht, S. 247 f. (2004).

82 Bender 2001, S. 729, 731; Bieber/Kahil/Kallmayer, Differenzierte Integration in Europa – Handlungsspielräume für die Schweiz?, S. 120 (2000); Becker 1998, S. 29, 43 f.; Martenczuk, Die differenzierte Integration und die föderale Struktur der EU, EuR 2000, S. 351, 360 f.

83 Ruffert 2007 (Artikel 43 EUV), Rn. 11; Blanke, Artikel 43 EUV, in: Grabitz/Hilf (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union I, Rn. 6 (2002); Langeheine S. 47, 71; im Vertrag von Lissabon wird die Wahrung des Besitzstandes aus dem Zielkatalog des Artikel 2 EUV bzw. nunmehrigen Artikel 3 EUV gestrichen, siehe Stumpf, Artikel 2 EUV, in: Schwarze (Hrsg.), EU-Kommentar, Rn. 21 (2009); in Zusammenhang mit der verstärkten Zusammenarbeit wird allerdings ebenso die Achtung der Verträge und des Rechts der Union vorausgesetzt, siehe Artikel 326 Satz 1 AEUV.

84 Blanke, Artikel 2 EUV, in: Calieff/Ruffert (Hrsg.), Das Verfassungsrecht der Europäischen Union, Rn. 15 (2007); Hilf/Pache, Artikel 2 EUV, in: Grabitz/Hilf (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union I, Rn. 17 (2004); siehe auch Glossar der EU, http://europa.eu/scadplus/glossary/community_acquis_de.htm (letzte Einsicht 23. 9. 2008).

sitzstandes, die nicht unveränderbar sind.⁸⁵ Sowohl die Existenz als auch die Definition eines solchen veränderungsfesten Kerns sind strittig und noch ungewiss, eine Klarstellung durch den EuGH oder die Einführung einer diesbezüglichen Norm wird von grosser Bedeutung für die Zukunft von internen Flexibilisierungsmöglichkeiten sein.⁸⁶ Diesbezüglich interessant sind im Rahmen des Reformvertrags von Lissabon nicht nur die Streichung der Wahrung des gemeinschaftlichen Besitzstandes als Unionsziel, sondern auch die weitere Entwicklung durch die (Nicht-)Anwendung der Möglichkeit eines vereinfachten Vertragsänderungsverfahrens gemäss Artikel 48 (7) EUV in gewissen Bereichen.⁸⁷

3. Rechtliche Zulässigkeit und politische Notwendigkeit interner Flexibilisierungen

Den Ausführungen in Punkt 2. folgend, müssen bei Flexibilisierungsmassnahmen grundsätzlich stets entgegenstehende Normen des Primärrechts beachtet und gewissermassen ein Ausgleich geschaffen werden.⁸⁸ Zwar setzen einige Bestimmungen bzw. Grundsätze des EU-Rechts den Möglichkeiten interner Flexibilisierung gewisse Grenzen, innerhalb dieser Rahmenbedingungen stehen sie ihrer rechtlichen Zulässigkeit aber nicht entgegen. Die Tatsache, dass flexible Integrationslösungen unter bestimmten Voraussetzungen auch auf unionsinterner Ebene zulässig sind, ist spätestens seit der Schaffung eines allgemeinen Flexibilisierungsinstruments auf primärrechtlicher Grundlage durch die im Vertrag von Amsterdam eingeführte Verstärkte Zusammenarbeit unumstritten.⁸⁹

85 Delcourt, *The acquis communautaire: Has the concept had its day?*, CMLR 2001, S. 829, 841 f.; m.w.N. Bieber/Kahil/Kallmayer 2000, S. 95; Thym 2004, S. 233; diesbezüglich wird die Voraussetzung für die verstärkte Zusammenarbeit gemäss Artikel 43 lit. e) EUV als obsolet angesehen, da der Binnenmarkt ohnehin zum Kern des Acquis zähle, so Blanke 2002 (Artikel 43 EUV), Rn. 8; Ruffert 2007 (Artikel 43 EUV), Rn. 19.

86 Bieber/Kahil/Kallmayer 2000, S. 95 f.

87 Siehe Herrnfeld 2009 (Artikel 48 EUV) Rn. 17 ff.; zum Zusammenhang von Artikel 48 EUV mit einem änderungsfesten Kerns des Unionsrechts auch schon oben 2. Kapitel, B. I. 2, insb. S. 103.

88 Thym 2004, S. 233; Bieber/Kahil/Kallmayer 2000, S. 96.

89 Ruffert 2007 (Artikel 43 EUV), Rn. 11; Thym, «United in Diversity» – The Integration of Enhanced Cooperation into the European Constitutional Order, GLJ

Betrachtet man die Zulässigkeitsbedingungen für die Verstärkte Zusammenarbeit, kann man darin eine Bekräftigung der oben besprochenen Grundsätze des Europarechts erkennen.⁹⁰

Ausserdem kann, angesichts der zunehmenden Interessenheterogenität unter den 27 Mitgliedstaaten der EU aufgrund verschiedener wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit, aber auch in Fragen der Finalität der EU, die politische Notwendigkeit interner Flexibilität wohl nicht mehr angezweifelt werden.⁹¹ Differenzierte Integrationslösungen können einerseits im Falle interner Uneinigkeit eine Verlagerung von Integrationsprozessen ausserhalb des institutionellen Rahmens der EU vermeiden, andererseits als Mittel im Umgang mit dem wachsenden Erweiterungsdruck eingesetzt werden.⁹² Darüber hinaus sei an dieser Stelle auch auf das demokratiefördernde Potenzial von internen Flexibilisierungen verwiesen, die eine Respektierung einer nationalen Mehrheit erlaubt, ohne die Verwirklichung eines europäischen Mehrheitswillens zu unterbinden.⁹³

II. Vertragliche Flexibilisierungsoptionen und differenzierte Rechtsstellungen unter den EU-Mitgliedstaaten in der Praxis

Die zahlreichen Formen von Flexibilisierung auf unionsinterner Ebene können anhand verschiedenster Kriterien differenziert werden. Dies kann nach dem Motiv (mangelnde Fähigkeit oder Wille zur Integration)

2005, S. 1731 ff.; Bender 2001, S. 729, 737; Hofmann 1999, S. 713, 733; Becker 1998, S. 29, 44; Bieber / Kahil / Kallmayer 2000, S. 153.

90 Ruffert 2007, (Artikel 43 EUV) Rn. 14; Thym 2004, S. 77; Blanke 2002 (Vorbemerkung), Rn. 18, 19; Becker 1998, S. 29, 45 f.; zum Zusammenhang zwischen den Zulässigkeitsvoraussetzungen der verstärkten Zusammenarbeit und dem «principle of equality» siehe Wouters, *Constitutional Limits of Differentiation: The Principle of Equality*, in: de Witte / Hanf / Vos (Hrsg.), *The Many Faces of Differentiation in EU Law*, S. 301, 338 ff. (2001); die konkreten Voraussetzungen vgl. unten II. 1. c), S. 281.

91 Ruffert 2007 (Artikel 43 EUV), Rn. 13; Emmanouilidis / Giering, In *Vielfalt geeint – Elemente der Differenzierung im Verfassungsentwurf*, Integration 2003, S. 454, 455; Blanke 2002 (Vorbemerkung), Rn. 23; Giering / Janning, *Flexibilität als Katalysator der Finalität? Die Gestaltungskraft der «Verstärkten Zusammenarbeit»* nach Nizza, Integration 2001, S. 146, 147; Hofmann 1999, S. 713, 733.

92 Emmanouilidis / Giering 2003, S. 454, 455 f.;

93 Siehe dazu von Bogdandy 2003, S. 149, 180.

oder dem Umfang (einzelfall- oder bereichsbezogen) einer Differenzierung geschehen, aber auch auf zeitliche Aspekte (vorübergehend oder dauerhaft) abstellen.⁹⁴ Im Rahmen dieser Arbeit werden die verschiedenen Formen von interner Flexibilisierung nach ihrem Zustandekommen und ihrer Zugänglichkeit⁹⁵ unterschieden.⁹⁶ In Punkt 1. werden demnach allgemeine Möglichkeiten der Flexibilisierung behandelt, die für alle Mitgliedstaaten gleichermaßen nach in den Verträgen festgelegten Rahmenbedingungen zugänglich sind. Punkt 2. umfasst Formen der Flexibilisierung, die einzelnen Mitgliedstaaten in Form von Sonderregelungen gewährt wurden, ohne dass eine generelle Möglichkeit der Flexibilisierung in diesem Bereich bestand.⁹⁷

1. Vertraglich festgelegte interne Flexibilisierungsmöglichkeiten
- a) Vertraglich vorgesehene Flexibilisierungsmöglichkeiten vor Amsterdam

Die erste Möglichkeit einer internen Flexibilisierung wurde durch die Einheitliche Europäische Akte 1986 in Form einer engeren Zusammenarbeit von einer Gruppe von Mitgliedstaaten eingeführt und betraf die zusätzlichen Forschungsprogramme.⁹⁸ Demnach können bei der Durchführung von Rahmenprogrammen im Bereich der Forschung und technologischen Entwicklung Zusatzprogramme beschlossen werden, an denen nur bestimmte Mitgliedstaaten teilnehmen.⁹⁹ Diese Möglichkeit

94 Freiburghaus/Eberharter/Spiesberger, *Flexible Integration*, in: Cottier/Kopš (Hrsg.), *Der Beitritt der Schweiz zur Europäischen Union*, S. 139, 151 f. (1998); Becker 1998, S. 29, 36 f.

95 Becker 1998, S. 29, 39.

96 In der englischen Literatur wird zwischen *enabling clauses*, *case-by-case flexibility* und *predetermined flexibility* unterschieden, siehe Edwards/Philippart, *Flexibility and the Treaty of Amsterdam: Europe's new Byzantium?*, CELS Occasional Paper No. 3/1997, Annex 3, <http://www.cels.law.cam.ac.uk/publications/occasional%20papers/paper3.pdf>; m.w.N. Grieser 2003, S. 31 f.

97 Punkt 1. fasst die beiden Formen potenzieller Differenzierungen der «enabling clauses» und «case-by-case flexibility» nach Grieser zusammen, Punkt 2. entspricht der «predetermined flexibility» bzw. «konkreten Flexibilität»; siehe Grieser 2003, S. 254 ff.

98 Siehe Artikel 24, Einheitliche Europäische Akte vom 17./18. 2. 1986.

99 Artikel 168 EGV bzw. Artikel 184 AEUU.

dauerhafter interner Flexibilisierung bleibt jedoch auf diesen einen Politikbereich beschränkt und ist dementsprechend nur von geringer politischer Bedeutung.¹⁰⁰

Im Weiteren sind die ebenfalls durch die Einheitliche Europäische Akte eingeführten Schutz- und Notstandsklauseln der Artikel 27 und 114 (4) AEUV (ex-Artikel 15 und 95 (4) EGV) zu nennen, die im Bereich des Binnenmarktes vorübergehende Abweichungen zulassen.¹⁰¹ Ebenso handelt es sich bei den Ausnahmeregelungen von der dritten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion gemäss Artikel 139 f. AEUV (ex-Artikel 122 EGV) bei Nichterfüllung der Konvergenzkriterien um eine Form der Flexibilität nach im Vertrag festgelegten Regeln.¹⁰²

b) Vertraglich vorgesehene Flexibilisierungsmöglichkeiten
in der 2. und 3. Säule

Im Bereich der zweiten Säule, in der grundsätzlich Beschlüsse mit Einstimmigkeit gefasst werden, eröffnet seit dem Vertrag von Amsterdam die sogenannte «konstruktive Enthaltung» eine opt-out Möglichkeit für einzelne Mitgliedstaaten.¹⁰³ Durch eine förmliche Berufung auf Artikel 31 (1) EUV (ex-Artikel 23 (1) EUV) kann sich ein Mitgliedstaat von der Pflicht zur Durchführung eines Beschlusses entziehen, ohne diesen zu blockieren, solange mindestens zwei Drittel der Mitgliedstaaten für den Beschluss stimmen.¹⁰⁴ Zudem ist jegliches zuwiderlaufendes Verhalten untersagt, was sowohl im Sinne der Unionstreue ist als auch der Zersplitterung des EU-Rechts vorbeugt.¹⁰⁵

Ebenfalls durch den Vertrag von Amsterdam eingeführt wurde eine Regelung, die das Inkrafttreten internationaler Abkommen im Bereich

100 Ehlermann 1997, S. 362, 365.

101 Artikel 15, 18 EEA; siehe dazu Ehlermann 1997, S. 362, 365; Freiburghaus / Eberharter / Spiesberger 1998, S. 139, 154; Becker 1998, S. 29, 37.

102 Diese werden aus inhaltlichen Gründen weiter unten näher besprochen, siehe unten 2. b) (2), S. 287 f.

103 Artikel 23 (1) EUV; Cremer, Artikel 23 EUV, in: Calies / Ruffert (Hrsg.), Das Verfassungsrecht der Europäischen Union, Rn. 2 ff. (2007); Schauer, Schengen – Maastricht – Amsterdam, S. 233 f. (2000).

104 Ebda.

105 Ebda.

der 2. und 3. Säule erleichtert.¹⁰⁶ Müssen in einem Mitgliedstaat bestimmte verfassungsrechtliche Verfahren durchgeführt werden und ist dieser somit nicht von der Übereinkunft gebunden, kann die Regelung für die anderen Mitgliedstaaten dennoch vorläufig gelten. Dies klingt eher nach einer vorübergehenden Ausnahme rein im unionsinternen Bereich.

c) Die verstärkte Zusammenarbeit nach Artikel 20 EUV
(ex-Artikel 43–45 EUV)

Durch den Vertrag von Amsterdam wurde schliesslich die verstärkte Zusammenarbeit eingeführt, die – *auch als «opting-up» bezeichnet*¹⁰⁷ – erstmals eine allgemeine, nicht nur auf einen Einzelbereich begrenzte Handlungsmöglichkeit für eine Gruppe von Mitgliedstaaten innerhalb des institutionellen Rahmens der EU schuf.¹⁰⁸ Die nichtteilnehmenden Mitgliedstaaten, für die im Rahmen der Zusammenarbeit erlassene Regelungen nicht bindend sind, dürfen an diesbezüglichen Sitzungen des Rates teilnehmen, sind aber nicht abstimmungsberechtigt.¹⁰⁹ Die Bedingungen für die Zulässigkeit einer solchen Flexibilisierung waren bislang in den für alle drei Säulen horizontal geltenden Regeln der Artikel 43–45 EUV, jeweils ergänzt um konkrete Einzelbestimmungen in der jeweiligen Säule,¹¹⁰ enthalten.¹¹¹ Der Reformvertrag von Lissabon regelt die verstärkte Zusammenarbeit in Artikel 20 EUV und führt die übrigen verfahrensmässigen und materiellen Voraussetzungen für alle drei Säulen in den Artikeln 326–334 AEUV zusammen.¹¹²

106 Ehlermann 1997, S. 362, 389; Cremer, Artikel 24 EUV, in: Calies / Ruffert (Hrsg.), Das Verfassungsrecht der Europäischen Union, Rn. 8 ff. (2007); Forgó, Flexible Integration nach Nizza, in: Griller / Hummer (Hrsg.), Die EU nach Nizza, S. 67, 75 f. (2002).

107 Ruffert, Artikel 43a EUV, in: Calies / Ruffert, Das Verfassungsrecht der Europäischen Union (2007).

108 Ehlermann 1997, S. 362, 372.

109 Vgl. Artikel 44 (1) EUV bzw. Artikel 330 AEUV.

110 Artikel 11, 11a EGV für das Gemeinschaftsrecht, Artikel 27a-e EUV im Bereich der GASP und Artikel 40, 40a für die PJZS; der Vertrag von Lissabon führt diese in den Artikeln 326–334 AEUV zusammen.

111 Siehe dazu Blanke 2002 (Vorbemerkung), Rn. 17 ff.; Ruffert 2007 (Artikel 43 EUV), Rn. 15 ff.

112 Siehe Hatje, Artikel 43 EUV, in: Schwarze (Hrsg.), EU-Kommentar, Rn. 36 (2009); eine besondere Regelung für die GASP bleibt allerdings auch hier bestehen, vgl. Artikel 329 AEUV.

Was die konkreten Voraussetzungen für eine verstärkte Zusammenarbeit betrifft, legt Artikel 10 (1) Satz 2 EUV (ex-Artikel 43 lit. a EUV) zunächst fest, dass stets die Unions- und Gemeinschaftsziele gefördert und der Integrationsprozess gestärkt werden müssen. Auch die übrigen Voraussetzungen dienen zum grössten Teil der Sicherstellung der Vertragsverträglichkeit, wobei klar der Schutz der oben genannten, einer internen Flexibilisierung entgegenstehenden Bestimmungen, zum Ausdruck kommt.¹¹³ So muss eine verstärkte Zusammenarbeit – ganz im Sinne der Loyalitätspflicht der Mitgliedstaaten¹¹⁴ – stets für die Nichtbeteiligten offen bleiben, deren Zuständigkeiten, Rechte und Pflichten beachten und die *ultima ratio* darstellen.¹¹⁵ Ebenso wird die Beachtung des gemeinsamen Besitzstandes vorausgesetzt, wobei insbesondere der Binnenmarkt und der wirtschaftliche und soziale Zusammenhalt nicht beeinträchtigt werden dürfen.¹¹⁶ Die Einheit des institutionellen Rahmens und das Kohärenzgebot werden explizit durch Artikel 334 AEUV (ex-Artikel 43 lit. b und 45 EUV), wonach der Rat und die Kommission sicherzustellen haben, dass Massnahmen verstärkter Zusammenarbeit in Einklang mit Gemeinschafts- und Unionspolitiken stehen, geschützt.¹¹⁷ Im Weiteren wird eine Mindestteilnehmerzahl vorausgesetzt, die durch den Vertrag von Nizza von der Mehrheit der Mitglieder auf acht Mitgliedstaaten gesenkt wurde, was angesichts der wachsenden Mitgliederzahl der EU die Möglichkeiten der Begründung einer verstärkten Zusammenarbeit erheblich ausweitet. Nach einer zwischenzeitlichen Bestimmung der Mindestzahl auf ein Drittel der Mitgliedstaaten bei der Regierungskonferenz 2004 wurde im Reformvertrag von Lissabon die

113 Ruffert 2007 (Artikel 43 EUV), Rn. 14; Blanke 2002 (Artikel 43 EUV), Rn. 3; Enns, Flexible Integration in der Europäischen Union, S. 126 f. (Univ. Diss. 2004).

114 Blanke 2002 (Artikel 43 EUV), Rn. 11; Thym 2004, S. 76; Ehlermann 1997, S. 362, 373; Hofmann 1999, S. 713, 723.

115 Artikel 20 (1), (2) EUV und Artikel 327 AEUV (ex-Artikel 43 lit. h) und j), 43a, 43b EUV); auch die Bestimmung des Artikels 326 AEUV (ex-Artikel 43 lit. f), die dem Schutz vor Verzerrung der Wettbewerbsbedingungen und Diskriminierung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten dient, bekräftigt die Loyalität unter diesen.

116 Artikel 326 AEUV (ex-Artikel 43 lit. c), e) und f) EUV); vgl. diesbezüglich die Ergänzung um die territoriale Kohäsion im Reformvertrag von Lissabon, worin auch klar die mit der vZ verbundene Sorge der Desintegration zum Ausdruck kommt, siehe Hatje 2009 (Artikel 43 EUV), Rn. 36.

117 Die Verwendung der eigenen Institutionen ist geradezu eine Besonderheit, die durch die verstärkte Zusammenarbeit ermöglicht werden soll.

Mindestzahl für eine verstärkte Zusammenarbeit numerisch bei neun Mitgliedstaaten festgelegt.¹¹⁸ Ein Gegenstück dazu stellt die doch strikte Bedingung des Artikel 20 (1) Satz 1 EUV (ex-Artikel 43 lit. d EUV) dar, die vor einer Zersplitterung des EU-Rechts schützen soll, indem eine Ausweitung europäischer Zuständigkeiten durch die verstärkte Zusammenarbeit ausgeschlossen und ihre Anwendung damit auf bereits im Vertrag verankerte Politikbereiche beschränkt wird.¹¹⁹ Die tatsächliche Begründung einer verstärkten Zusammenarbeit ist schliesslich von der Bejahung der politischen Zweckmässigkeit durch die Mitgliedstaaten – im Wege einer Zustimmung des Rates nach dem jeweiligen Verfahren – abhängig.¹²⁰ Bislang kam es zu keiner praktischen Anwendung des Artikels 20 EUV (ex-Artikel 43–45 EUV).¹²¹

Die Parallelen zu früheren bereichsspezifischen Flexibilisierungen sind unverkennbar, jedoch wurde Artikel 20 EUV (ex-Artikel 43–45 EUV) nicht im Zuge eines spezifischen Problems, sondern als allgemeines Mittel zur Überwindung von Blockaden geschaffen. Als Integrationsmotor erwies es sich bislang aber als zu schwach bzw. zu restriktiv.¹²² Was die Zuordnung zu einem der Flexibilisierungskonzepte angeht, kann jedenfalls das Europa à la Carte ausgeschlossen werden,¹²³ ansonsten weist die verstärkte Zusammenarbeit sowohl Merkmale der mehreren Geschwindigkeiten, insbesondere was die Offenheit betrifft, als auch der variablen Geometrie, etwa durch das Fehlen von Fristen, auf.

Wichtigste inhaltliche Neuerung des Reformvertrags von Lissabon stellt, neben den bereits erwähnten Ergänzungen, die Ausweitung des Anwendungsbereichs der verstärkten Zusammenarbeit auf die GASP einschliesslich der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik

118 Siehe Fischer 2008, S. 140.

119 Thym 2004, S. 68; Forgó 2002, S. 67, 90; Blanke 2002 (Vorbemerkung), Rn. 24.

120 Siehe ex-Artikel 11 (2) EGV, ex-Artikel 27c und 40a EUV bzw. nunmehr zusammen geregelt in Artikel 329 AEUV.

121 Die politisch strenge Handhabung mit dem Flexibilisierungsinstrument zeigt sich in der Diskussion um eine mögliche verstärkte Zusammenarbeit im Bereich der grenzüberschreitenden Ehescheidungen, siehe beck-aktuell Redaktion, Scheidungsrecht droht EU-Staatenfamilie zu spalten, becklink 273878, www.beck-online.de (letzte Einsicht 2. 11. 2009).

122 Giering/Janning 2001, S. 146, 153 f.

123 Bieber/Kahil/Kallmayer 2000, S. 152; Blanke 2002 (Artikel 43 EUV), Rn. 6.

(GSVP) dar.¹²⁴ Ausserdem ermöglicht die im neuen Artikel 333 AEUV enthaltene Passarelle-Klausel in allen Bereichen der verstärkten Zusammenarbeit ausser der GSVP eine Abkehr vom Einstimmigkeitserfordernis hin zur qualifizierten Mehrheit bzw. von besonderen Entscheidungsverfahren hin zum ordentlichen durch einen einstimmigen Ratsbeschluss und nach Anhörung des Europäischen Parlaments.¹²⁵

2. Ausnahmen für einzelne Mitgliedstaaten in Form von Sonderregelungen

a) Ausnahmen von Einzelbestimmungen des Unionsrechts

Einzelnen Mitgliedstaaten werden immer wieder befristete oder auch unbefristete Ausnahmen von Einzelbestimmungen des EU-Rechts gewährt. Seltener sind dauerhafte Ausnahmen wie etwa die von Dänemark gewählte Beibehaltung des Rechts betreffend den Erwerb von Zweitwohnungen sowie das Abtreibungsverbot der irischen Verfassung, die primärrechtlich in Protokollen zum EUV 1992 festgelegt wurden.¹²⁶ Die Nichtgeltung einer EG-Richtlinie betreffend die Mehrwertsteuer in einigen Hoheitsgebieten verschiedener Mitgliedstaaten wurde wiederum direkt in der Richtlinie verankert.¹²⁷ Diesen Ausnahmebestimmungen ist neben ihrem dauerhaften Charakter gemein, dass sie nur aufgrund subjektiver Interessen der jeweiligen Mitgliedstaaten gestattet wurden. Solche Regelungen sind dem Konzept der variablen Geometrie zuzuordnen, da einerseits die Präferenzen der Mitgliedstaaten im Vordergrund stehen und andererseits eine Rückkehr zur Einheitlichkeit mangels einer zeitlichen Befristung nicht zwingend vorgesehen ist.

124 Siehe Fischer 2008, S. 140.

125 Siehe Fischer 2008, S. 438 f.

126 Protokoll Nr. 1 zum EUV betreffend den Erwerb von Immobilien in Dänemark, Protokoll Nr. 17 zum Vertrag über die Europäische Union und zu den Verträgen zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften, ABl. 1992 C 191; siehe dazu weiters Grabitz / Iliopoulos 1984, S. 31 ff.

127 Es handelt sich konkret um Helgoland, Grönland und drei weitere Hoheitsgebiete in Italien, siehe 6. Richtlinie 77/388/EWG des Rates vom 17. 5. 1977 zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Umsatzsteuern – Gemeinsames Mehrwertsteuersystem: einheitliche steuerpflichtige Bemessungsgrundlage, ABl. 1977 L 145/1.

Weniger restriktiv gehandhabt werden vorübergehende Ausnahmen, wenn ein Mitgliedstaat objektiv nicht in der Lage ist eine Gemeinschaftsrechtsbestimmung umzusetzen oder anzuwenden.¹²⁸ Unter vorübergehende Ausnahmen fallen neben den zeitlichen Befristungen im Rahmen von Übergangsregimes bei Neueitritten¹²⁹ auch solche Ausnahmeregelungen, deren Dauer von der Erfüllung bestimmter Kriterien¹³⁰ oder einem Ratsbeschluss¹³¹ abhängig ist oder ganz im Ermessen der Mitgliedstaaten liegt.¹³² In solchen Fällen, in denen die Beendigung einer vorübergehenden Ausnahmeregelung im Einflussbereich des die Ausnahme genießenden Mitgliedstaates liegt, kann sich die Grenze zwischen den beiden Flexibilisierungskonzepten des Europas der mehreren Geschwindigkeiten und der variablen Geometrie verwischen.¹³³

b) Ausnahmen von gesamten Politikbereichen

Immer häufiger werden einzelnen Mitgliedstaaten auch Ausnahmen von ganzen Gemeinschaftspolitiken gewährt. Im Gegensatz zu Ausnahmen von Einzelbestimmungen gehen mit der Nichtteilnahme an einem gesamten Politikbereich regelmässig auch Einschränkungen bzw. Aussetzungen bei ihrer Gestaltung einher. Die wichtigsten Bereichsausnahmen werden im Folgenden dargestellt.

128 Freiburghaus / Eberharter / Spiesberger 1998, S. 139, 152 f.

129 Siehe dazu unten 3., S. 293 ff.

130 Beispielsweise die Ausnahmeregelung für Frankreich bezüglich Ausfuhrbeihilfen und Einfuhrabgaben galt solange, bis die laufende Zahlungsbilanz der Franken-Zone länger als ein Jahr ausgeglichen war, Protokoll Nr. 3 zum EWG-Vertrag 1957, I.3.

131 Über die Zukunft der Ausnahmeregelungen für Luxemburg im Landwirtschaftsbereich entschied der Rat nach einer Übergangszeit von 10 Jahren, Protokoll Nr. 5 zum EWG-Vertrag 1957, Artikel 1 (2).

132 Portugal wurde «ermächtigt, die den Autonomen Regionen Azoren und Madeira eingeräumte Möglichkeit beizubehalten, die zinsfreie Kreditfazilität des Banco de Portugal zu den im geltenden portugiesischen Recht festgelegten Bedingungen in Anspruch zu nehmen.», Protokoll Nr. 9 zum EUV betreffend Portugal, Ziff. 1, ABL. 1992 C 191.

133 Siehe dazu das Beispiel Schwedens in Hinblick auf die Erfüllung der Konvergenzkriterien der WWU, unten b) (2), S. 287 f.

(1) Die Nichtteilnahme des Vereinigten Königreichs
an der Sozialcharta

Die Sozialcharta, die soziale Grundrechte und Mindestanforderungen an die nationale Sozialpolitik enthält, wurde 1989 vom Europäischen Rat ohne die Zustimmung des Vereinigten Königreichs beschlossen.¹³⁴ 1992 wurde sie durch das dem Vertrag von Maastricht beigefügte Sozialprotokoll Bestandteil des Gemeinschaftsrechts. Darin wurden die elf Vertragsstaaten der Sozialcharta von allen Mitgliedstaaten ermächtigt,¹³⁵ die Organe, Verfahren und Mechanismen des Vertrags in Anspruch zu nehmen und gleichzeitig das Vereinigte Königreich von der Beteiligung an den diesbezüglichen Beratungen und Beschlussfassungen des Rates ausgeschlossen.¹³⁶ In den vom Rat erlassenen Richtlinien, die sich auf die Sozialcharta stützten, wurde jeweils in der ersten Begründungserwägung klargestellt, dass unter «Mitgliedstaaten» sämtliche Mitgliedstaaten ausser dem Vereinigten Königreich zu verstehen sind.¹³⁷ Es handelt sich hier somit um eine politikbereichs-bezogene¹³⁸ Differenzierung der Rechtsposition des Vereinigten Königreichs aufgrund seiner mangelnden Integrationsbereitschaft, die innerhalb des einheitlichen institutionellen Rahmens der EU stattfindet und der Konzeption des Europas variabler Geometrie zuzuordnen ist.¹³⁹ Anlässlich des Vertrags von Amsterdam ist das Vereinigte Königreich der Sozialcharta beigetreten, wodurch diese direkt in die Artikel 151 ff. AEUV (ex-Artikel 136 ff. EGV) inkorporiert werden konnte und die Rückkehr zur Einheitlichkeit somit gelungen ist.¹⁴⁰

134 Schlussfolgerungen des Europäischen Rates in Strassburg vom 9. 12. 1989, Rapid Press Release DOC 89/3, II. G; Blanke 2002 (Vorbemerkung), Rn. 13; Text abgedruckt in Protokoll Nr. 14 EUV über die Sozialpolitik, ABl. 1992 C 191.

135 Die Zustimmung des Vereinigten Königreichs war gemäss Artikel 239 (i. d. F. von Nizza Artikel 311) EGV nötig.

136 Protokoll Nr. 14 EUV über die Sozialpolitik, ABl. 1992 C 191, Ziff. 1 u. 2.

137 Siehe Schauer 2000, S. 87.

138 Der auch für das Vereinigte Königreich geltende Sozialrechtsnormenbestand des EGV blieb von der Sozialcharta unberührt, siehe Schauer 2000, S. 97 f.

139 Schauer 2000, S. 103; Ehlermann 1997, S. 362, 366; Ruffert 2007 (Artikel 43 EUV), Rn. 7.

140 Blanke 2002 (Vorbemerkung), Rn. 13.

(2) Die Nichtteilnahme des Vereinigten Königreichs und Dänemarks an der dritten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion

Die Wirtschafts- und Währungsunion (WWU), die ebenfalls durch den Vertrag von Maastricht eingeführt wurde, ist gleichzeitig Anwendungsfall des Modells der variablen Geometrie und der mehreren Geschwindigkeiten.¹⁴¹ Auf der einen Seite wurden dem Vereinigten Königreich und Dänemark aufgrund subjektiver Interessen unbefristete Ausnahmen vom Eintritt in die dritte Stufe der Währungsunion gewährt, andererseits ist der Zeitpunkt der Einführung des Euro in einem Mitgliedstaat grundsätzlich von der Erfüllung objektiver, im Vertrag festgelegter¹⁴² Kriterien abhängig.¹⁴³

Die Ausnahmeregelungen für das Vereinigte Königreich und Dänemark gehen nicht nur auf unterschiedliche Motive der beiden Staaten zurück, sondern wurden auch verschiedenartig ausgeführt.¹⁴⁴ Das Vereinigte Königreich, das die WWU grundsätzlich politisch ablehnte,¹⁴⁵ ist generell nicht verpflichtet an der dritten Stufe der Währungsunion teilzunehmen.¹⁴⁶ Für Dänemark, das eine Sonderstellung aufgrund verfassungsrechtlicher Gründe wünschte,¹⁴⁷ gilt eine unbefristete Freistellung von der dritten Stufe der Währungsunion und solange werden die Ausnahmeregelungen betreffenden Bestimmungen des Vertrags angewandt.¹⁴⁸ Beiden Ausnahmeregelungen gemein ist, dass sie den für die WWU typischen Teilnahmeautomatismus durchbrechen.¹⁴⁹

141 Schauer 2000, S. 105 f.; Ehlermann 1997, S. 362, 365 f.; Ruffert 2007 (Artikel 43 EUV), Rn. 7; Weber, Die Währungsunion – Modell für ein Europa der mehreren Geschwindigkeiten?, in: ders. (Hrsg.), *Währung und Wirtschaft*, S. 273, 282 (1997).

142 Die Konvergenzkriterien werden aus inhaltlichen Gründen hier besprochen, sind aber den allgemeinen, im Vertrag vorgesehenen Formen der Flexibilisierung zuzuordnen, siehe oben 1., S. 279 ff.

143 Blanke 2002 (Vorbemerkung), Rn. 12.; näher zur Sonderstellung von Dänemark und dem Vereinigten Königreich bzw. den sogenannten Konvergenzkriterien, siehe Beutel, *Differenzierte Integration in der Europäischen WWU*, S. 304 ff. bzw. 291 ff. (2006).

144 Weber 1997, S. 273, 275.

145 M.w.N. Beutel 2006, S. 304.

146 Siehe Protokoll Nr. 11 EUV über einige Bestimmungen betreffend das Vereinigte Königreich Grossbritannien und Nordirland, ABl. 1992 C 191, Ziff. 1; i.d.F. von Lissabon Protokoll Nr. 15 zum AEUV.

147 Siehe Protokoll Nr. 12 EUV über einige Bestimmungen betreffend Dänemark, ABl. 1992 C 191, 2. Erwägungsgrund; m.w.N. Beutel 2006, S. 304.

148 Protokoll Nr. 12 EUV über einige Bestimmungen betreffend Dänemark, ABl. 1992 C 191, Ziff. 2; i.d.F. von Lissabon Protokoll Nr. 16 zum AEUV.

149 Blanke 2002 (Vorbemerkung), Rn. 12.

Die Erfüllung der sogenannten Konvergenzkriterien¹⁵⁰ durch einen Mitgliedstaat wird wiederum vom Rat auf Grundlage von Konvergenzberichten der Kommission beurteilt¹⁵¹ und im Falle einer Nichterfüllung greifen die Ausnahmeregelungen der Artikel 139 f. AEUV (ex-Artikel 122 EGV). Dabei handelt es sich um vorübergehende, bedingte Ausnahmen, die auf die unterschiedliche Integrationsfähigkeit der Mitgliedstaaten Rücksicht nehmen und diesbezüglich eine zeitlich gestaffelte Integration in Kauf nehmen. In institutioneller Hinsicht ruht das Stimmrecht der nicht teilnehmenden Mitgliedstaaten bei Beschlussfassungen im Rat, die wesentliche Bereiche der Währungsunion betreffen.¹⁵² Bislang wurden die Ausnahme-regelungen auf Griechenland und Schweden sowie im Rahmen der Osterweiterung auf sämtliche Neumitglieder ab dem Tag ihres Beitritts angewandt.¹⁵³ Griechenland, Malta, Zypern, Slowenien und die Slowakei haben mittlerweile den Euro eingeführt. Der Fall von Schweden, das im Gegensatz zu den östlichen Mitgliedstaaten zwar über die ökonomischen Kapazitäten für die Einführung des Euro verfügen würde, die Erfüllung der Konvergenz-kriterien aber durch die bewusste Nichtteilnahme am Wechselkursmechanismus verhindert,¹⁵⁴ veranschaulicht den schmalen Grat zwischen den beiden Modellen der mehreren Geschwindigkeiten und der variablen Geometrie, wenn die Erfüllung der objektiven Kriterien von dem die vorübergehende Ausnahme genießenden Mitgliedstaat nach seinem Belieben beeinflusst werden kann.¹⁵⁵

150 Die 4 Kriterien sind (1) Preisstabilität, (2) die Finanzlage der öffentlichen Hand, (3) die Teilnahme am Wechselkursmechanismus und (4) die Konvergenz der Zinssätze; siehe dazu Protokoll Nr. 6 zum EUV über die Konvergenzkriterien nach Artikel 109 j des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, ABl. 1992 C 19, Artikel 1–4.

151 Artikel 121 (1) EGV.

152 Artikel 122 (5) EGV bzw. Artikel 139 (4) AEUV; Forgó 2002, S. 67, 73.

153 Artikel 4, Beitrittsakte 2003; Artikel 5, Beitrittsakte 2005, ABl. 2005, L 157/203.

154 Beutel 2006, S. 299; Häde, Zur Rechtmässigkeit der Entscheidungen über die Europäische WWU, JZ 1998, S. 1088, 1092.

155 Die Meinungen sind geteilt, ob die Steuerbarkeit des 3. Konvergenzkriteriums den vorgesehenen Automatismus bei der Verwirklichung der WWU durchbricht (so etwa Schauer 2000, S. 118) oder nicht (so etwa Forgó 1998, S. 41, 45); Häde sieht im Verhalten Schwedens einen Verstoß gegen Artikel 5 EGV i.V.m. dem Verbot der Verhinderung des Eintritts in die dritte Stufe durch einen Mitgliedstaat gemäss dem Protokoll Nr. 10 EUV über den Übergang zur dritten Stufe der WWU (ABl. 1992 C 191), Häde 1998, S. 1088, 1092; kritisch auch Thym 2004, S. 264.

(3) Die Nichtteilnahme des Vereinigten Königreichs, Dänemarks und Irlands an Titel V AEUV (ex-Titel IV EGV)

Mit dem Vertrag von Amsterdam wurde schliesslich das – ursprünglich ausserhalb des Unionsrahmens gegründete¹⁵⁶ – Schengen-System, welches die Abschaffung der Personenkontrollen an den Binnengrenzen der Vertragsstaaten sowie Regelungen im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit vorsieht, in das Unionsrecht überführt.¹⁵⁷ Der sogenannte Schengen-Acquis wurde dem Titel IV des EGV «Visa, Asyl, Einwanderung und andere Politiken betreffend den freien Personenverkehr» und dem Titel VI des EUV «Bestimmungen über die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen» zugeordnet,¹⁵⁸ was unter anderem unterschiedliche Beschlussfassungsmethoden bei der Weiterentwicklung des Besitzstandes zur Folge hatte.¹⁵⁹ Auch hier blieben Ausnahmeregelungen für einzelne Mitgliedstaaten nicht aus. Das Vereinigte Königreich und Irland, die beide die Schengener Verträge nicht unterzeichnet haben, sind grundsätzlich nicht an den Schengen-Besitzstand gebunden. Es besteht aber die Möglichkeit eines *opting-ins* für einzelne oder alle Bestimmungen des Schengen-Acquis, das von der einstimmigen Zustimmung der Vertragsstaaten abhängig ist.¹⁶⁰ Davon haben das Vereinigte Königreich und Irland in weiten Teilen des Schengen-Acquis, jedoch mit Ausnahme der Abschaffung der Grenzkontrollen, Gebrauch gemacht.¹⁶¹ Dänemark wiederum ist zwar Vertragsstaat der Schengener Abkommen, lehnte aber eine Vergemeinschaftung des Schengen-Besitzstandes ab, weshalb betreffend jener Bestimmungen, die dem Titel IV EGV zugeteilt werden, die Beziehung des Königreichs zu den übrigen Schengen-Staa-

156 Zu dieser weiteren Besonderheit des Schengen-Systems, siehe unten 4., S. 295 f.

157 Siehe Protokoll Nr. 2 zum EGV über die Einbeziehung des Schengen-Besitzstands in den Rahmen der Europäischen Union, ABl. 1997 C 340/93 (Schengen-Protokoll).

158 Elsen, Die Übernahme des «Schengen-Acquis» in die EU, in: Hummer (Hrsg.), Rechtsfragen in der Anwendung des Amsterdamer Vertrages, S. 39, 45 (2001); mit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon handelt es sich um Teil III Titel V Kapitel 3 und 4 des AEUV.

159 Teilweise Möglichkeit für qualifizierte Mehrheit in der supranationalen 1. Säule, generelles Einstimmigkeitsprinzip in der intergouvernementalen 3. Säule.

160 Artikel 4 (1), Schengen-Protokoll; Epiney, Schengen – ein Modell differenzierter Integration?, in: Breuss / Griller (Hrsg.), Flexible Integration in Europa, S. 127, 140 (1998).

161 Elsen 2001, S. 39, 47.

ten völkerrechtlicher Natur bleibt.¹⁶² Werden neue Massnahmen in diesem Bereich erlassen, kann Dänemark sich für eine innerstaatliche Umsetzung entscheiden, zu der es dann auf völkerrechtlicher Basis verpflichtet ist.¹⁶³ In institutioneller Hinsicht beteiligen sich weder Dänemark – im Bereich des Titel IV EGV – noch das Vereinigte Königreich und Irland allgemein an der Annahme von Massnahmen zur Weiterentwicklung des Schengener Besitzstandes,¹⁶⁴ wobei das Vereinigte Königreich und Irland dem Rat ihre Beteiligung unter Voraussetzung der späteren Anwendung der Massnahme mitteilen kann.¹⁶⁵ Sowohl die Ausnahmeregelungen für Dänemark als auch für das Vereinigte Königreich und Irland wurden auf unbestimmte Dauer und aufgrund subjektiver Interessen gewährt, ohne dass die die Ausnahme geniessenden Staaten sich einem gemeinsamen Ziel verpflichten mussten. Daher sind die Ausnahmen vom Schengen-Besitzstand als Fälle der variablen Geometrie zu bewerten.¹⁶⁶ Mit Inkrafttreten des Reformvertrags sind sie in den Protokollen Nr. 20, 21 und 22 zum EUV verankert.

Anderes gilt für die im Rahmen der Osterweiterung vereinbarten Übergangsregelungen bezüglich des Schengen-Systems. Obwohl der gesamte Schengen-Besitzstand von den Neumitgliedern mit Tag des Beitritts zu übernehmen und bindend ist, wird er nur gemäss einem Ratsbeschluss, der auf der sogenannten Schengen-Evaluierung basiert und in der Regel ein Datum nennt, in den neuen Mitgliedstaaten angewandt.¹⁶⁷ Mit Ausnahme von Zypern, Rumänien und Bulgarien wurden die Schengen-Grenzen bereits in allen neuen Mitgliedstaaten geöffnet.¹⁶⁸

162 Artikel 3 (1), Schengen-Protokoll; Elsen 2001, S. 39, 47; Ehlermann 1997, S. 362, 384; Schauer 2000, S. 228.

163 Artikel 5 (1), Protokoll Nr. 5 zum EGV über die Position Dänemarks, ABl. 1997 C 340; Epiney 1998, S. 127, 141.

164 Artikel 1, Protokoll Nr. 5 zum EGV über die Position Dänemarks, ABl. 1997 C 340; Artikel 1, Protokoll Nr. 4 zum EGV über die Position des Vereinigten Königreichs und Irlands, ABl. 1997 C 340.

165 Artikel 3, Protokoll Nr. 4 zum EGV über die Position des Vereinigten Königreichs und Irlands, ABl. 1997 C 340.

166 Edwards / Philippart 1997, S. 25 sehen im Falle des Vereinigten Königreichs und Irlands sogar Elemente eines *Europa à la Carte*.

167 Artikel 3, Beitrittsakte 2003; Artikel 4, Beitrittsakte 2005.

168 Beschluss des Rates vom 6. 12. 2007 über die vollständige Anwendung der Bestimmungen des Schengen-Besitzstands in der Tschechischen Republik, der Republik Estland, der Republik Lettland, der Republik Litauen, der Republik Ungarn, der

- (4) Die Vorbehalte des Vereinigten Königreichs, Polens sowie der Tschechischen Republik bezüglich der Europäischen Grundrechtecharta

Mit dem Vertrag von Lissabon wurde der Europäischen Grundrechtecharta, fast 10 Jahre nach ihrer Deklaration in Nizza, rechtliche Geltung im Range des Primärrechts durch einen Verweis in Artikel 6 EUV verliehen. Auch diesbezüglich regelt ein Protokoll die Anwendung der Charta auf zwei Mitglieder, Polen und das Vereinigte Königreich, gesondert.¹⁶⁹ Dazu gilt vorab zu sagen, dass die Kernfunktion der Grundrechtecharta, nämlich die Bindung der Unionsorgane, von dem Protokoll nicht berührt wird.¹⁷⁰ So können bei Verdacht auf den Verstoss eines EU-Rechtsaktes gegen die Grundrechtsbestimmungen auch Polen und das Vereinigte Königreich Nichtigkeitsklagen erheben bzw. ihr Gerichte müssten um Vorabentscheidungen ansuchen, genauso wie natürliche und juristische Personen in den beiden Mitgliedstaaten sich gegen dementsprechende Verordnungen der EU wehren können.¹⁷¹

Gegenstand des Protokolls ist einerseits die Bindungswirkung der Charta gegenüber den Mitgliedstaaten, die gemäss Artikel 51 (1) der Charta allgemein «ausschliesslich bei der Durchführung des Rechts der Union» besteht.¹⁷² Artikel 1 (1) des Protokolls¹⁷³ stellt sinngemäss klar,

Republik Malta, der Republik Polen, der Republik Slowenien und der Slowakischen Republik, ABL. 2007 L 323/34.

169 Protokoll Nr. 30 zum Vertrag von Lissabon über die Anwendung der Charta der Grundrechte der Europäischen Union auf Polen und das Vereinigte Königreich, ABL. 2008 C 115/1.

170 Lindner, Zur grundsätzlichen Bedeutung des Protokolls über die Anwendung der Grundrechtecharta auf Polen und das Vereinigte Königreich – zugleich ein Beitrag zur Auslegung von Artikel 51 EGC, EuR 2008, S. 786, 790; so wird die Anerkennung durch die Union auch im 1. Erwägungsgrund des Protokolls ausdrücklich betont.

171 Lindner 2008, S. 786, 790.

172 Artikel 51 (1), Charta der Grundrechte der Europäischen Union, ABL. 2000 C 364/1; zur Auslegung dieser Bestimmung m.w.N. Lindner 2008, S. 786, 791 ff.

173 «Die Charta bewirkt keine Ausweitung der Befugnis des Gerichtshofs der Europäischen Union oder eines Gerichts Polens oder des Vereinigten Königreichs zu der Feststellung, dass die Rechts- und Verwaltungsvorschriften, die Verwaltungspraxis oder -massnahmen Polens oder des Vereinigten Königreichs nicht mit den durch die Charta bekräftigten Grundrechten, Freiheiten und Grundsätzen im Einklang stehen.»

dass für das Vereinigte Königreich und Polen unter Durchführung des EU-Rechts lediglich solche nationalen Akte zu verstehen sind, die auf Anordnung der EU erlassen wurden, was vor allem die Umsetzung von Richtlinien betrifft. Angesichts der herrschenden Meinung,¹⁷⁴ dass solch eine enge Auslegung des Artikels 51 (1) auch für alle anderen Mitgliedstaaten gilt, kommt der ersten Bestimmung des Protokolls daher lediglich deklaratorischer Charakter zu.¹⁷⁵ In Hinblick auf eine mögliche Ausweitung der Bindungswirkung der Grundrechtecharta durch eine weitere Auslegung in der künftigen Rechtsprechung des EuGH wäre dies jedoch für Polen und das Vereinigte Königreich gemäss Artikel 1 (1) des Protokolls nicht verbindlich und diesem kommt insofern auch eine konstitutive Wirkung zu.¹⁷⁶ Andererseits wird in den Artikeln 1 (2) und 2 des Protokolls betont, dass die Grundrechtecharta gegenüber Polen und dem Vereinigten Königreich keinesfalls eine Kompetenzerweiterung der EU begründet, gemäss Artikel 1 (2) insbesondere in Bezug auf die sozialen Grundrechte.¹⁷⁷ Dieser Kompetenzvorbehalt gilt jedoch unabhängig dieser Bestimmungen gemäss Artikel 51 (2) der Charta für alle Mitgliedstaaten,¹⁷⁸ wonach die Ausführungen im Protokoll als eine allgemeine Auslegungsdirektive für die Artikel 27 ff. der Charta angesehen werden.¹⁷⁹

174 M.w.N. Kingreen, Artikel 51 GRCh, in: Calliess / Ruffert (Hrsg.), Das Verfassungsrecht der Europäischen Union, Rn. 8 ff. (2007); Borowsky, Artikel 51, in: Meyer (Hrsg.), Charta der Grundrechte der EU, Rn. 25 ff. (2006); gegen eine weite Auslegung im Sinne einer vollumfänglichen Bindungswirkung spricht zudem schon die Intention des Artikel 51 (1) per se, Lindner 2008, S. 786, 792.

175 Lindner 2008, S. 786, 795.

176 Ebda.

177 Artikel 1 (2): *«Insbesondere — und um jeden Zweifel auszuräumen — werden mit Titel IV der Charta keine für Polen oder das Vereinigte Königreich geltenden einklagbaren Rechte geschaffen, soweit Polen bzw. das Vereinigte Königreich solche Rechte nicht in seinem nationalen Recht vorgesehen hat»*; Artikel 2: *«Wird in einer Bestimmung der Charta auf das innerstaatliche Recht und die innerstaatliche Praxis Bezug genommen, so findet diese Bestimmung auf Polen und das Vereinigte Königreich nur in dem Masse Anwendung, in dem die darin enthaltenen Rechte oder Grundsätze durch das Recht oder die Praxis Polens bzw. des Vereinigten Königreichs anerkannt sind.»*

178 *«Diese Charta begründet weder neue Zuständigkeiten noch neue Aufgaben für die Gemeinschaft und für die Union, noch ändert sie die in den Verträgen festgelegten Zuständigkeiten und Aufgaben.»*

179 Lindner 2008, S. 786, 798.

Die Position des Vereinigten Königreichs und Polens unterscheidet sich insofern von den anderen Mitgliedstaaten nur im Falle einer Ausweitung der Bindungswirkung der Charta durch die dynamische Rechtsprechung des EuGH. Bei dieser Ausnahme handelt es sich demnach gewissermassen um einen Eventualvorbehalt für eine künftige Entwicklung.

Beim Gipfel des Europäischen Rates in Brüssel vom 29. und 30. 10. 2009 beschlossen die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten der EU die Ausdehnung dieser Ausnahmeregelung auch auf die Tschechische Republik.¹⁸⁰ Um das Erfordernis einer erneuten Ratifizierung zu vermeiden, wird das Protokoll über Tschechien im Zuge des nächsten Beitrittsvertrags dem EUV angehängt.¹⁸¹

3. Ausnahmen für Neumitglieder

Abschliessend soll auf die für Neumitglieder gewährten Sonderregelungen im Zuge der Aufnahme in die EU, die grundsätzlich die vollständige Übernahme des gemeinschaftlichen Besitzstandes durch den beitretenden Staat erfordert,¹⁸² eingegangen werden. Eine allgemeine, vertraglich geregelte Flexibilisierungsoption besteht nicht, im Zuge eines Beitritts auftretende Anpassungsschwierigkeiten seitens der Beitrittskandidaten werden vielmehr schon seit der ersten Beitrittsrunde durch sogenannte Übergangsregelungen gelöst.¹⁸³ Unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen bzw. administrativen Fähigkeit der beitretenden Staaten zur sofortigen Übernahme des Acquis einerseits und ihrer subjektiven politischen Interessen andererseits, werden zeitlich befristete Ausnahmen von der Anwendung bestimmter Bestimmungen des EU-Rechts gewährt, die jeweils in der Beitrittsakte verankert werden.¹⁸⁴ Dies kann durch zeitlich

180 Siehe Protokoll über die Anwendung der Grundrechtecharta auf Tschechien, Anhang I der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Brüssel vom 29./30. 10. 2009, Ratsdok. 15265/09; Hintergrund war die vom tschechischen Staatspräsidenten angedrohte weitere Verzögerung der Ratifikation des Reformvertrags von Lissabon.

181 Siehe die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates, Ziff. 2, wo auch noch einmal die obige Auslegungsdirektive für alle Mitgliedstaaten betont wird.

182 Siehe zum Dritten Kopenhagener Kriterium oben 4. Kapitel A. I. 2. a) (3), S. 161.

183 Blanke 2002 (Vorbemerkung), Rn. 8.

184 Freiburghaus / Eberharther / Spiesberger 1998, S. 139, 165 f., 170; Becker 1999, S. 51.

begrenzte Übergangsfristen, einem binnen festgelegtem Zeitraum vorgesehenen schrittweisen Übergang oder in Form von Schutzklauseln erfolgen.¹⁸⁵ Als Beispiele für reine Übergangsfristen sind etwa die Ausnahmebestimmungen bezüglich der Zweitwohnsitze im Rahmen der EFTA-Erweiterung¹⁸⁶ sowie der Anwendung der Arbeitnehmerfreizügigkeit bei beiden Süd- und Osterweiterungen zu nennen.¹⁸⁷ Übergangsregelungen führen zu einer vorübergehenden Differenzierung der Rechte und Pflichten einzelner Neumitglieder und der alten Mitgliedstaaten. Letztlich wird jedoch zu einem festgelegten Zeitpunkt wieder eine uniforme Integration hergestellt,¹⁸⁸ was eine Zuordnung von Übergangsregimes im Rahmen von EU-Erweiterungen zum Flexibilisierungskonzept der mehreren Geschwindigkeiten am passendsten erscheinen lässt.¹⁸⁹ Seit der Osterweiterung wird mit der sogenannten Heranführungsstrategie auf eine bessere Vorbereitung der Beitrittskandidaten noch vor Aufnahme in die Union gesetzt, um die Zahl und Dauer von Übergangsregelungen zu verringern.

Dauerhafte Ausnahmen bei der Übernahme des gemeinsamen Besitzstandes wurden beitretenden Staaten bislang nur vereinzelt und in materiell unbedeutenden bzw. territorial beschränkten Bereichen gewährt.¹⁹⁰ Ein Sonderfall stellt diesbezüglich allerdings die Regelung im Zuge des Beitritts Zyperns dar, wonach bis zu einer endgültigen Lösung

185 Freiburghaus/Eberharter/Spiesberger 1998, S. 139, 171; zur 5-Jahres-Frist siehe Artikel 9, Beitrittsakte Griechenland, ABl. 1979 L 291/18; die Frist im Bereich der Ausnahmen von der Arbeitnehmer-Freizügigkeit wurde auf bis zu 7 Jahre verlängert, siehe dazu die Quellen in Anmerkung 449.

186 Akte betreffend den Beitritt von Österreich, Finnland und Schweden, Artikel 70, 87 u. 114, ABl. 1994 C 241.

187 Akte betreffend den Beitritt von Griechenland, Artikel 45, ABl. 1979 L 291/27; Akte betreffend den Beitritt von Spanien und Portugal, Artikel 55 + 56, ABl. 1985 L 302/35; Akte betreffend den Beitritt von Tschechien, Estland, Zypern, Lettland, Litauen, Ungarn, Malta, Polen, Slowenien und der Slowakei zur Europäischen Union, Anhang V-XIV, ABl. 2003 L 236/80; Akte über die Bedingungen des Beitritts von Bulgarien und Rumänien zur Europäischen Union, Anhang VI + VII, ABl. 2005 L 157/278.

188 Becker 1999, S. 27; Schauer 2000, S. 35.

189 Forgó 1998, S. 41, 51.

190 Siehe z.B. die Ausnahmeregimes für die schwedischen und finnischen Gebiete der Samen im Bereich der Rentierzucht, Protokoll Nr. 3 zur Beitrittsakte von Österreich, Finnland und Schweden; Ausnahme für Schweden vom Verbot von Kautabak, Anhang XV, Titel X der Beitrittsakte von Österreich, Finnland und Schweden; Schauer 2000, S. 45 f.; Freiburghaus/Eberharter/Spiesberger 1998, S. 139, 174.

der Zypern-Frage die Anwendung des gesamten gemeinschaftlichen Besitzstands in jenen Teilen Zyperns, in denen die Regierung keine tatsächliche Kontrolle ausübt, ausgesetzt wird.¹⁹¹ Es handelt sich dabei zwar um eine bedingte Ausnahme, deren Auflösung durch Erfüllung der Bedingung allerdings sehr unsicher und ausserhalb des Einflusses der EU ist. Weit über bislang gewährte Ausnahmeregelungen für Neumitglieder gehen auch die im sogenannten *act of adaption* des EU-Rates von 2004 vorgesehenen, substantiellen Derogationen vom Unionsrecht.¹⁹² Dieser sieht mit Rücksicht auf die «besondere nationale Identität Zyperns» im Falle der Wiedervereinigung der Insel Einschränkungen der freien Bewegung von Personen und Kapital aus Gründen der ethnischen Zugehörigkeit für eine Dauer bis zu 15 Jahren vor.¹⁹³

4. Exkurs: Völkerrechtliche Zusammenarbeit ausserhalb der Union

Auch die Zusammenarbeit einiger Mitgliedstaaten ausserhalb des Unionsrahmens auf der Basis völkerrechtlicher Verträge ist als Fall einer internen Flexibilisierung zu werten, wenn die Abkommen Materien des Gemeinschafts- bzw. Unionsrechts regeln oder zumindest ergänzen.¹⁹⁴ Materien, die in die ausschliessliche Zuständigkeit der Gemeinschaft fallen, sind auf jeden Fall ausgeschlossen, aber auch im Bereich der Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten sind solchen Abmachungen gewisse Grenzen gesetzt, da sie nach dem Loyalitätsprinzip nicht die Ziele der Gemeinschaft beeinträchtigen dürfen. Das heisst, dass auch im Rahmen von Abkommen ausserhalb des Unionsrahmens auf die Rechtspositionen anderer Mitgliedstaaten Rücksicht genommen und der *acquis com-*

191 Protokoll Nr. 10 zur Beitrittsakte 2003, ABl. 2003 L 236/955; Unionsbürgerstatus haben aber etwa auch die zypriotischen Bürger des nördlichen Teils der Insel, siehe näher zu Protokoll Nr. 10 Poew, Der Beitritt Zyperns zur EU – Probleme des Völkerrechts, des Europarechts und des zypriotischen Rechts – Leitideen für die Entwicklung eines zukünftigen reorganisierten gesamtzypriotischen Staates, S. 181 ff. (2007).

192 Europäische Kommission, Vorschlag vom 7. 4. 2004 für einen act of adaptation of the terms of accession of the United Cyprus Republic to the European Union, KOM (2004), 189 endg.; Grundlage dafür bildete Artikel 4 des Protokolls Nr. 10 zur Beitrittsakte 2003; siehe auch Bruha / Alsen 2005, 161, 184.

193 Im Detail zur «Akte zur Anpassung» siehe Poew 2007, S. 193 ff.

194 Von kooperativer Differenzierung spricht Becker 1998, S. 29, 35.

munautaire beachtet werden muss.¹⁹⁵ Zusammenarbeit auf Basis völkerrechtlicher Verträge findet jedoch ausserhalb des institutionellen Rahmens der EU statt und darin enthaltene Regelungen werden weder Bestandteil des Gemeinschaftsrechts noch sind sie der Gerichtsbarkeit des EuGH unterstellt. Im Zuge der Regierungskonferenz 1996 wurde als Grund für die Schaffung der verstärkten Zusammenarbeit oft die Vermeidung solcher Kooperationen ausserhalb des Unionsrahmens genannt. Daraus ein Verbot der völkerrechtlichen Zusammenarbeit in Anwendungsbereichen der verstärkten Zusammenarbeit zu schliessen, geht wohl zu weit, allein weil der Wortlaut des Artikels 20 (1) EUV (ex-Artikel 43 EUV) «die Mitgliedstaaten, ..., können ...» nicht von zwingendem Charakter ist.¹⁹⁶ Im Sinne des Loyalitätsprinzips soll jedoch laut *Hofmann* im Falle der Zulässigkeit einer verstärkten Zusammenarbeit diesem vom EU-Recht angebotenen Mechanismus Vorrang vor der aussergemeinschaftlichen Zusammenarbeit gegeben werden.¹⁹⁷ Der restriktive Charakter der verstärkten Zusammenarbeit und insbesondere die Eingrenzung ihres Anwendungsbereichs auf bereits im Vertrag enthaltene Politikbereiche lässt aber nach wie vor einen breiten Spielraum für flexible Integrationsschritte im Wege völkerrechtlicher Zusammenarbeit von integrationswilligen Mitgliedstaaten.

Berühmtestes Beispiel für eine flexible Integration ausserhalb des Unionsrahmens sind die Schengener Übereinkommen, die das gemeinschaftsrechtliche Ziel des freien Personenverkehrs regelten und mittlerweile ins Gemeinschaftsrecht überführt wurden. Ansonsten sind Einrichtungen im sicherheits- und verteidigungspolitischen Bereich, wie Eurokorps oder Euro-Group, zu nennen.¹⁹⁸ Die intergouvernementalen Säulen der EU bieten generell Raum für derartige Kooperationen.¹⁹⁹ Ein

195 Artikel 10 (2) EGV; siehe auch Grieser 2003, S. 171.

196 Blanke 2002 (Vorbemerkung), Rn. 15; Bender 2001, S. 729, 765; Hofmann 1999, S. 713, 727 f.; Edwards/Philippart 1997, S. 15; Ehlermann 1997, S. 362, 372; a.A. Constantinesco 1997, S. 751, 755; Martenczuk, Die differenzierte Integration nach dem Vertrag von Amsterdam, ZEuS 1998, S. 447, 464.

197 Hofmann 1999, S. 713, 728

198 Die Funktionen der Westeuropäischen Union, die ebenfalls auf völkerrechtlicher Ebene gegründet wurde, wurden im Rahmen der GSVP ins Unionsrecht übertragen, siehe dazu und zu den Sonderstellungen neutraler Mitgliedstaaten van Eekelen / Kurpas, The Evolution of Flexible Integration in European Defence Policy, CEPS Working Doc. No. 296 (2008).

199 Blanke 2002 (Vorbemerkung), Rn. 16.

einzigster Fall, nämlich die Zusammenarbeit der Benelux-Staaten, wurde ausdrücklich durch das Gemeinschaftsrecht gestattet.²⁰⁰

III. Beurteilung und künftige Herausforderungen

Dieser letzte Abschnitt sollte zeigen, dass flexible Integrationslösungen auf unionsinterner Ebene nicht nur rechtlich möglich sind, sondern auch in der Praxis schon in beachtlichem Masse davon Gebrauch gemacht wurde. Mit der Schaffung der verstärkten Zusammenarbeit wurde erstmals ein allgemeines Flexibilisierungsinstrument vertraglich vorgesehen, dessen Anwendungsvoraussetzungen mehr oder weniger den Grenzen entsprechen, die verschiedene Grundsätze des EU-Rechts der unionsinternen Flexibilisierung setzen, wie etwa die Durchführung von Differenzierungen nur als *ultima ratio* und im Einverständnis aller Mitglieder sowie die stetige Möglichkeit einer Rückkehr zur Einheit.

Ein Blick auf die Praxis zeigt allerdings, dass anstelle der Anwendung von im Vertrag vorgesehenen Flexibilisierungsinstrumenten vielmehr einzelfallbezogene Sonderregelungen gewährt werden. Neben rein vorübergehenden Ausnahmeregelungen im Sinne eines Europas mehrerer Geschwindigkeiten für integrationsunfähige Mitgliedstaaten sind dies zunehmend auch dauerhafte Ausnahmen von nicht unbedeutenden Politikfeldern für integrationsunwillige Mitgliedstaaten, die auf diese Weise vor allem ihre subjektiven Interessen durch politisches Handlungsgeschick durchsetzen konnten. Während es für die verstärkte Zusammenarbeit aufgrund ihres relativ restriktiven Charakters nach wie vor noch keinen Anwendungsfall gibt, bringt auch der Reformvertrag von Lissabon weitere opt-outs, etwa im Bereich der Grundrechtecharta, sowie Zugeständnisse seitens der EU an Irland, die stark politisch motiviert sind. Solche, stets einzelfallbezogene Flexibilisierungen werden die EU zweifellos vor die Herausforderung einer zunehmenden Zersplitterung stellen.

Die bereits bestehende Differenzierung der Rechte und Pflichten der Mitgliedstaaten untereinander wird zudem noch verstärkt durch die gleichzeitig immer engere Anbindung von Drittstaaten an die EU. So hat etwa die Teilnahme der Nichtmitglieder Norwegen, Island und bald auch

200 Artikel 306 EGV bzw. Artikel 350 AEUV.

der Schweiz und Liechtensteins an Titel V Kapitel 3 und 4 des AEUV (ehemalige Titel IV EGV und VI EUV) sowie am Binnenmarkt angesichts der Übergangsregelungen im Rahmen der Osterweiterung zur ungewöhnlichen Situation geführt, dass etwa Bestimmungen über die Arbeitnehmerfreizügigkeit in den EU-Vollmitgliedern aus Osteuropa derzeit noch nicht angewandt werden, während diese für Nichtmitglieder im Rahmen des EWR bzw. für die Schweiz bereits gelten.²⁰¹

Eine spezielle Herausforderung stellt sich in Hinblick auf die Möglichkeiten von flexiblen Lösungen im Zuge eines Beitritts. Denn diesbezüglich ist auffallend, dass gerade EU-Beitrittskandidaten, die sich sozusagen an der Schnittstelle interner und externer Flexibilität befinden, politisch nur sehr schwer Sonderstellungen durchsetzen können. Zwar wurden bislang zahlreiche Übergangsregelungen – nicht selten allerdings auch auf Wunsch der Mitgliedstaaten²⁰² – zugestanden, opt-outs nach dem Beispiel einzelner Mitgliedstaaten und im Sinne einer variablen Geometrie kamen jedoch grundsätzlich nicht in Frage.²⁰³ So ist auch ein Anschluss an die bereits für einige Mitgliedstaaten bestehenden dauerhaften opt-outs im Zuge eines Beitritts nicht möglich.²⁰⁴ Dahinter kann durchaus der Gedanke bzw. der Wunsch der EU stehen, dass mit einer wachsenden Zahl von vollintegrierten Mitgliedern auch der Druck auf die nichtteilnehmende Minderheit steigt und eine Rückkehr zur einheitlichen Integration leichter gelingt.²⁰⁵ Interne Flexibilisierungen im Rahmen der verstärkten Zusammenarbeit würden allerdings nicht zu dem von Beitrittswerbern zu übernehmenden *acquis communautaire* gezählt werden und somit Neumitglieder nicht zu einer Teilnahme verpflichten.²⁰⁶ In der Tat wird es wohl mit fortschreitender, stets einzelfallbezo-

201 Die östlichen EU-Mitglieder haben dafür im Gegensatz zu den EWR-Ländern Stimmrechte in diesen Bereichen.

202 Beispiel Arbeitnehmerfreizügigkeit bei der Osterweiterung; im Zuge derselben kam es erstmals zu Übergangsvorschriften, die mit abgeschwächten Beteiligungsrechten an den Institutionen für die Neumitglieder verbunden waren, siehe dazu oben die Ausnahmen im Bereich der Wirtschafts- und Währungsunion II. 2. b) (2), S. 287 f.

203 Edwards / Philippart 1997, S. 33; zwischen Vertiefungs- und (mangelnder) Erweiterungsflexibilisierung unterscheidet diesbezüglich Gstöhl 2004, S. 147, 167 f.

204 Als Beispiel siehe die Verpflichtung für Neumitglieder zur vollständigen Übernahme des Schengen-Acquis; m.w.N. Thym 2004, S. 263 f.

205 Edwards / Philippart 1995, S. 35.

206 Blanke, Artikel 44 EUV, in: Grabitz / Hilf (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union I, Rn. 6 (2002); dies befürwortend m.w.N. Thym 2004, S. 263.

gener Flexibilisierung auf unioninterner Ebene auch immer schwieriger werden, gegenüber Beitrittskandidaten die Gesamtübernahme des *acquis communautaire* zu rechtfertigen.²⁰⁷

Während einige Autoren diesbezüglich anstelle der generellen Zulassung dauerhafter Ausnahmen für Beitrittskandidaten eher eine Überdehnung der jetzigen Methode bis zur Verwischung der Grenze zwischen Übergang und Ausnahme erwarten,²⁰⁸ sehen *Bieber / Kabil / Kallmayer* darin sogar ein Potenzial für die rechtliche Argumentation einer Sondermitgliedschaft. Eine solche wird konkret überlegt, entweder in Form eines Vollbeitritts mit freier Entscheidung über die Geltungserstreckung einzelner Politikbereiche («Standardmitgliedschaft mit Differenzierungsoption») oder durch eine Sondermitgliedschaft in nur bestimmten Politikbereichen.²⁰⁹ Während Letztere im Ergebnis einer sogenannten Teilmithliedschaft entsprechen würde und somit nach derzeitiger Rechtslage ausgeschlossen ist,²¹⁰ wäre ein Beitritt mit der Aussetzung der Geltung für den einen oder anderen Politikbereich grundsätzlich – im Rahmen der rechtlichen Zulässigkeit interner Flexibilisierungen – durchaus vorstellbar bzw. würde im Ergebnis dem entsprechen, was für einzelne Mitgliedstaaten *de facto* bereits besteht. Zwar sollten angesichts der oben erörterten Grundsätze des EU-Rechts gerade dauerhafte Flexibilisierungen möglichst vermieden werden, dennoch sollten diesbezüglich auch für Beitrittswerber – zumindest objektiv – die gleichen rechtlichen Rahmenbedingungen gelten wie für «Altmitglieder», gerade in Randbereichen bzw. solchen Gemeinschaftspolitiken, in denen bereits Ausnahmeregelungen bestehen. Die Verankerung solcher opt-outs wäre zudem direkt im Beitrittsvertrag gemäss Artikel 49 EUV, der ja Primärrecht darstellt, möglich.²¹¹

207 Gstöhl 2004, S. 147, 168.

208 Gstöhl 2004, S. 147, 168 f.; Preston, *Enlargement and Integration in the European Union*, S. 235 (1997); De la Serre, *L'élargissement aux PECO: quelle différenciation?*, *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne* 1996, S. 642, 647; von «quasi-permanenten» Ausnahmen spricht Edwards / Philippart 1997, S. 35.

209 Bieber / Kabil / Kallmayer 2000, S. 169 ff.

210 Und zudem auch eine grosse Gefährdung des Integrationsziels der Vertiefung darstellt.

211 So auch Thym 2004, S. 264; dieser setzt sich auch mit einer eventuell argumentierbaren Einschränkung von Flexibilisierungsoptionen im Zuge des Beitrittsverfahrens aufgrund des Wortlauts «durch eine Aufnahme erforderlich werdenen Anpassungen der Verträge» des Artikel 49 EUV auseinander, wobei die kürzliche Entscheidung

Auch dabei sollte allerdings stets der rechtliche Integrationsauftrag der EU im Auge behalten werden, der sowohl die Vertiefung der EU als auch ihren gesamteuropäischen Wirkungsbereich zum Ziel hat. Der letztendliche Unterschied zwischen differenzierten Rechtsstellungen einzelner oder mehrerer Mitgliedstaaten und flexiblen Lösungen für Beitrittskandidaten ist dabei, dass Erstere in der Regel gewährt werden, um interne Vertiefungsschritte bzw. die Zusammenarbeit in neuen Sachbereichen zu ermöglichen, während Letztere der Verwirklichung des Erweiterungsziels dienen. Basierend auf dem Verständnis der Flexibilität als ein die Integration förderndes Mittel, muss demnach auch bei der Frage der Gewährung von Sonderregelungen für Beitrittswerber aus rechtlicher Sicht stets im Interesse der bestmöglichen Verwirklichung der beiden Integrationsziele Vertiefung und Erweiterung gehandelt werden. Dementsprechend sollten auch Flexibilisierungen für Neumitglieder einem Stillstand der Erweiterung vorgezogen werden, solange sie das Vertiefungsziel nicht unverhältnismässig beeinträchtigen.²¹² In Hinblick auf die tatsächliche Aufnahme eines Beitrittskandidaten in die EU, dem es an Integrationsfähigkeit bzw. -wille mangelt, wird demnach abzuwägen und im Einzelfall zu entscheiden sein, ob die Verwirklichung des Integrationsauftrags der EU besser durch eine Ablehnung der Mitgliedschaft oder doch durch eine Gewährung von flexiblen Lösungen geschieht.

IV. Flexible Integrationslösungen für die europäischen Kleinstaaten

Was die rechtliche Zulässigkeit flexibler Integrationslösungen im Zuge der Aufnahme in die EU betrifft, gilt das oben Gesagte für die europäischen Kleinstaaten ebenso wie für alle anderen Beitrittswerber. Was konkrete, mögliche Flexibilisierungsszenarien angeht, werden allerdings bei Kleinstaaten, im Gegensatz zu den verbreitet wirtschaftlichen und poli-

das opt-out für die Tschechische Republik von der Grundrechtecharta im nächsten Beitrittsvertrag wohl gegen eine solche Einschränkung und für die grundsätzliche Möglichkeit der Begründung von opt-outs in Beitrittsverträgen spricht, siehe zum opt-out oben II. 2. b) (4), S. 291 f.

212 So auch Alsen 2009, S. 219.

tischen Herausforderungen einer EU-Mitgliedschaft für die meisten anderen Beitrittswerber, eher andere, vor allem mit ihrer Kleinheit verbundene, personelle bzw. administrative Probleme bei der Umsetzung des Unionsrechts und somit der Erfüllung des dritten Kopenhagener Kriteriums zu erwarten sein. Inwiefern und vor allem was für konkrete Schwierigkeiten tatsächlich eintreten werden, ist allerdings nur schwer vorauszusagen. So zeigt zwar die erfolgreiche Umsetzung des EWR-Rechts im Kleinstaat Liechtenstein trotz gleichzeitiger Zollunion mit der Schweiz,²¹³ dass dies durchaus auch für einen sehr kleinen Staat möglich ist, ob allerdings die Umsetzung weiterer Politikbereiche im Rahmen eines EU-Beitritts ebenso funktionieren wird bzw. auch andere Kleinstaaten dieser Aufgabe gerecht werden, ist primär eine politische Frage und bleibt abzuwarten.

Grundsätzlich lässt sich in Bezug auf die Verschiedenheit und vor allem Neuheit der möglichen Problemkonstellationen, die sich im Zuge des Beitritts eines Kleinstaats im Gegensatz zu anderen Kandidatenländern stellen könnten, aus juristischer Sicht sagen, dass – im Rahmen der vom Primärrecht vorgegebenen Grenzen – auch die Vereinbarung neuartiger, flexibler Lösungen für Beitrittswerber rechtlich möglich ist.²¹⁴ So war etwa der Knackpunkt im Zuge des EWR-Beitritts Liechtensteins die Festlegung einer Beschränkung des freien Personenverkehrs, um die Wahrung der nationalen Identität des Fürstentums, dessen Ausländerquote bei über 30 Prozent liegt, sicherzustellen.²¹⁵ Das – völlig anders gelagerte – Beispiel Zyperns und des sogenannten *act of adoption* des EU-Rates hat allerdings gezeigt, wie weit die Bereitschaft der EU gehen kann, auch auf spezifische und neuartige Probleme eines Beitrittskandidaten zu reagieren.²¹⁶ Angesichts der darin enthaltenen, weitgehenden

213 Die zeitgerechte Umsetzungsrate von EWR-relevanten Unionsrecht durch Liechtenstein beträgt 99,5% siehe EFTA Surveillance Authority, EEA EFTA States Internal Market Scoreboard July 2009, <http://www.eftasurv.int/media/scoreboard/Scoreboard,-July-2009.pdf>; zur Umsetzung im Bereich des Konsumentenschutts siehe Nagel, Der Einfluss des EWR auf das liechtensteinische Konsumentenschutzrecht, *Jus & News* 2003, S. 17, 65 f.; allgemein zur «Größenverträglichkeit» des EWR siehe Regierung des Fürstentums Liechtenstein, BuA betreffend 15 Jahre Mitgliedschaft des Fürstentums Liechtenstein im EWR, Nr. 17 (2010), S. 73 f.

214 So auch Thym 2004, S. 264 f.

215 Siehe näher dazu Steiner 2000, S. 1 ff.

216 Siehe dazu bereits oben II. 3., S. 293 ff.

Ausserkraftsetzung der Personen- und Kapitalverkehrsfreiheiten des Binnenmarktes im Falle einer Wiedervereinigung Zyperns wäre demnach eine zumindest übergangsmässige Beibehaltung der Zuwanderungsbeschränkung, wie sie derzeit für Liechtenstein im Rahmen des EWR-Abkommen gilt, nicht auszuschliessen. Ebenso ist im Hinblick auf die personell-administrative Realisierung der Vertretung eines Kleinstaates in den Unionsorganen und deren Ausschüssen die Notwendigkeit einer flexiblen Lösung nicht unwahrscheinlich. Als Entlastung sind diesbezüglich etwa Stimmrechtsabgaben an andere Mitgliedstaaten in verschiedenen Arbeitsgruppen bzw. Ausschüssen denkbar, wie dies auch schon vom bislang kleinsten EU-Mitglied Luxemburg praktiziert wird.²¹⁷ Im Weiteren könnte, so wie die Kandidatenländer aus dem Balkan bei ihren Reformen vor allem finanziell von der EU unterstützt werden, eine übergangsweise Unterstützung der Administration eines Kleinstaates bzw. die Gewährung von Übergangsregelungen bei der Umsetzung neuer Politikbereiche diesbezügliche kleinheitsbedingte Probleme lösen.

Dem Grundsatz der bestmöglichen Integration aller europäischen Staaten diesbezüglich eine aktive Pflicht der EU zur Schaffung neuer Lösungen zu entnehmen, ginge wohl zu weit. Eine Ablehnung von auf die besondere Kleinheit eines Beitrittskandidaten zugeschnittenen Flexibilisierungsvorschlägen mit dem blossen Verweis auf deren Neuartigkeit ist allerdings mit dem Optimierungscharakter des Erweiterungsziels jedenfalls nicht zu vereinbaren. Dementsprechend gilt es auch hier im Einzelfall die konkrete Beeinträchtigung des Vertiefungsziels zu berücksichtigen und abzuwägen. Auf politischer Ebene wird bei der Entscheidung über das «Ob» und «Wie» von Sonderregelungen für einen Kleinstaat letztlich vor allem auch die Anpassungsfähigkeit bzw. Kooperation des jeweiligen Beitrittskandidaten in anderen Angelegenheiten, wie etwa der Repräsentation in den Institutionen, eine bedeutende Rolle spielen.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass auch in Hinblick auf etwaige kleinstaatliche Probleme bei der Umsetzung des Besitzstandes durchaus flexible Lösungsmöglichkeiten zur Verfügung stehen. Die

217 Siehe zur diesbezüglichen Praxis Luxemburgs Bruha, Institutionellrechtliche Anforderungen einer EG-Mitgliedschaft Liechtensteins auf der Ebene der Gemeinschaftsorgane, Gutachten für das Liechtenstein Institut, S. 70 ff. (1992).

Aufnahme in die EU ist demnach bei der Frage der zukünftigen Positionierung der Kleinstaaten im europäischen Integrationsprozess als eine ernst zu nehmende Option mit zu berücksichtigen.

Schlussfolgerungen und Ausblick

Um nun finale Schlüsse aus den vorangegangenen Erörterungen zu ziehen, soll zunächst zurückgekehrt werden zur zentralen Frage der Arbeit, nämlich wie die kleinsten Staaten in Europa möglichst umfassend und unter gleichzeitiger Wahrung ihrer Eigenstaatlichkeit in die EU integriert werden können. In der Praxis hat sich die sogenannte «Kleinstaaftenfrage» nach wie vor noch nicht gestellt. Die zu beobachtende fortschreitende Entwicklung der EU zu einer zunehmend politischen Union nicht nur der Mitgliedstaaten, sondern auch der Bürger, die zugleich immer mehr europäische Staaten umfasst, veranschaulicht allerdings ganz klar die Unzulänglichkeit der derzeit bestehenden, grossteils wirtschaftlich ausgerichteten Drittstaatsabkommen als dauerhafte Integrationslösungen für die europäischen Kleinstaaten. Der dynamische Charakter des europäischen Integrationsprozesses unterstreicht somit die Notwendigkeit einer Auseinandersetzung mit der Zukunft der kleinsten Staaten in Europa. Dabei geht es nicht nur um deren künftige Positionierung aus Sicht der Kleinstaaten selbst, sondern auch um den Umgang mit den allesamt zentral in Europa gelegenen Staaten von Seiten der EU, was deren Erweiterungs- bzw. Drittstaatspolitik zweifelsohne vor neuartige Herausforderungen stellen wird.

Im Verlauf der Arbeit wurde – gestützt auf das geltende europäische Verfassungsrecht – neben der Ausarbeitung von Perspektiven für erweiterte Assoziierungsabkommen vor allem auch klar die EU-Mitgliedschaft als Option für eine Integration der Kleinstaaten offen gehalten und somit sowohl eine engere Anbindung von aussen als auch die Aufnahme eines Kleinstaates in die EU mit eventuellen Sonderregelungen als rechtlich möglich eingestuft. Was dabei an mehreren Stellen angesprochen wurde, war die Frage des Verhältnisses der verschiedenen, für die Kleinstaaten in Betracht kommenden Integrationsformen zueinander.

Die finale Entscheidung seitens der EU, ob in einem konkreten Fall der Ausweitung der Beziehungen auf Drittstaatsebene oder einer tatsächlichen Aufnahme eines Kleinstaates in die EU der Vorzug zu geben ist, scheint auf den ersten Blick rein politischer Natur zu sein. Der rechtliche Integrationsauftrag der EU, der diese gleichermaßen an das Vertiefungs- und an das Erweiterungsziel bindet, lässt diese vermeintlich rein politische Frage allerdings durchaus auch juristisch greifbar werden. Die Antwort hat demnach das Ergebnis einer objektiv-rechtlichen Abwägung zu sein, welche der konkreten Integrationsoptionen einer bestmöglichen Verwirklichung sowohl des Erweiterungs- als auch des Vertiefungsprinzips gerecht wird. Während die EU-Mitgliedschaft zweifelsfrei als Optimum des Erweiterungsprinzips gewertet werden kann, ist hingegen die Realisierung notwendiger Flexibilisierungen für einzelne Staaten ausserhalb der Union grundsätzlich als «vertiefungs-schützend» einzustufen als Sonderregelungen auf Mitgliedschaftsebene. Ausgehend von den Ergebnissen der vorliegenden Untersuchung, dass gerade die institutionellen Schwierigkeiten in Verbindung mit der Mitgliedschaft eines Kleinstaates als weitaus geringer als oft befürchtet einzustufen sind, ist allerdings insbesondere bei integrationswilligen Kleinstaaten genau zu prüfen, ob nicht eine Aufnahme in die EU mit eventuellen Sonderregelungen einer bestmöglichen Integration und somit dem rechtlichen Integrationsauftrag besser entspricht als eine verstärkte Anbindung von aussen. Zudem veranschaulicht die Integration der EFTA-Staaten durch Lösungen auf Assoziierungsebene, welche in Teilbereichen eine bessere Rechtsstellung der Angehörigen der assoziierten Drittstaaten gegenüber jenen einzelner EU-Mitgliedstaaten zur Folge haben, insofern auch den Einfluss externer Flexibilisierungen auf interne Bereiche der Union, was bei der Abwägungsentscheidung ebenfalls zu berücksichtigen ist.

Naturgemäss erwächst aus dem Ergebnis, dass in einer konkreten Situation aus objektiv-rechtlicher Sicht der Beitritt eines Kleinstaates einer besseren Verwirklichung der beiden Integrationsziele Vertiefung und Erweiterung entsprechen würde als eine Ausweitung der Beziehungen auf Assoziierungsbasis, allerdings kein Rechtsanspruch des Kleinstaates auf Mitgliedschaft. Angesichts der mangelnden Justiziabilität des rechtlichen Integrationsauftrags und der grossen Rolle, die politische Motive bei Entscheidungen über die Form der Integration eines Staates in die EU nach wie vor spielen, kann auf eine tatsächliche Befolgung der nor-

mativen Vorgaben des europäischen Integrationsprozesses durch die politischen Akteure letztendlich nur gehofft werden. Die Erkenntnisse der Arbeit bilden dennoch eine rechtliche Argumentationsbasis, nicht nur für die Notwendigkeit einer Einbindung aller europäischen Staaten in Hinblick auf individualrechtliche Aspekte der europäischen Integration, sondern auch für eine Enttabuisierung der Option einer EU-Mitgliedschaft für europäische Kleinstaaten.

Mit Blick auf den Kleinstaat *Liechtenstein* und die Frage seiner künftigen integrations-politischen Positionierung in Europa zeigten nicht zuletzt die jüngsten Entwicklungen im Finanzbereich, wie schwer eine isolationistische Haltung, insbesondere eines so kleinen Staates, im fortschreitenden europäischen Integrationsprozess zu halten ist und auch in Zukunft sein wird. Gerade auch nach dem Beitrittsantrag Islands, einem der nur drei verbliebenen EWR-Mitglieder auf EFTA-Seite, und der damit verbundenen Ungewissheit über die Zukunft des EWR, wird es für Liechtenstein vielleicht schon in naher Zukunft von grosser Bedeutung sein auf die aktuellen Entwicklungen zu (re)agieren bzw. zumindest vorbereitet zu sein auf die Notwendigkeit einer neuen Integrationslösung. Dies ist nicht nur in Hinblick auf die Möglichkeit, von dieser Umbruchphase im Rahmen eines gemeinsamen Beitrittsantrags mit Norwegen oder Island zu profitieren, wichtig, sondern auch um einen integrationspolitischen Rückschritt durch eine Bilateralisierung des EWR-Abkommens zu vermeiden. Die Option eines EU-Beitritts sollte diesbezüglich zumindest in Betracht gezogen werden, allein schon, weil die Eigenstaatlichkeit bzw. Selbstbestimmung eines Staates in einem engen Integrationsraum wie Europa grundsätzlich immer mehr durch Mitgliedschaft bzw. Zugehörigkeit und den damit verbundenen Mitbestimmungsmöglichkeiten definiert wird, was auf Assoziierungsebene – wenn überhaupt – nur in abgeschwächter Form zu realisieren ist. Im Falle dass Liechtenstein dennoch beabsichtigt oder auch gezwungen ist, ausserhalb der EU zu bleiben, ist es nicht unwahrscheinlich, dass neben Fragen der Mitbestimmung auch eine Gleichstellung der liechtensteinischen Bürger mit dem immer wichtiger werdenden Unionsbürgerstatus und somit die individualrechtliche Dimension der EU-Mitgliedschaft zu einem zentralen Anliegen der künftigen, kleinstaatlichen Integrationspolitik auf Drittstaatsebene wird.

Zusammenfassung der Thesen

1. Kapitel

Begriffliche und theoretische Grundlagen

1. Unter Kleinststaaten werden im Rahmen dieser Arbeit die bevölkerungsärmsten Staaten Europas verstanden. Da gerade deren geringe Bevölkerungsgrösse bei der Frage einer bestmöglichen Integration in die EU zu gleichartigen Problemen führen kann, bietet sich eine gemeinsame Untersuchung an. Aus juristischer Sicht hat die Qualifikation als Kleinstaat allerdings keine rechtliche Andersbehandlung zur Folge, da es sich um einen Typenbegriff und nicht etwa um eine eigene Kategorie von Staaten handelt.

2. Die EU wird als ein föderales System qualifiziert, das weder Bundesstaat noch Staatenbund entspricht und dessen Gründungsverträge Verfassungscharakter haben. So öffnen sich für die Konkretisierung des Europarechts Begriffe und Kategorien, insbesondere des staatlichen Verfassungsrechts, bei deren Übertragung auf die EU allerdings stets ihr nicht-staatlicher Charakter berücksichtigt werden muss.

2. Kapitel

Der dynamische Integrationsprozess der EU

3. Bereits die Präambel-Bestimmung der «Schaffung einer immer engeren Union der Völker Europas» bringt den dynamischen Charakter des europäischen Integrationsprozesses zum Ausdruck. Die darin enthaltenen Ziele der Vertiefung einerseits und der Erweiterung andererseits stehen zugleich in einem natürlichen Spannungsverhältnis zueinander. So steht die schrittweise Verrechtlichung der Zusammenarbeit der EU-Mit-

gliedstaaten in materieller und institutioneller Hinsicht im Rahmen der internen Vertiefung in ständiger Wechselwirkung zur Ausdehnung des räumlichen Geltungsbereichs des Unionsrechts durch die Aufnahme neuer Mitglieder sowie – zumindest partiell – auch durch die Ausweitung von Abkommen mit Drittstaaten.

4. Zu den neuen Qualitäten der Vertiefungsdynamik der EU zählt das durch den Vertrag von Amsterdam geschaffene Unionsziel der Schaffung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. Ursprünglich als Antwort auf die Öffnung der Grenzen im Rahmen des Binnenmarktes konzeptualisiert, wächst die politische Zusammenarbeit im Bereich der inneren und äusseren Sicherheit immer mehr über die reine Flankierung eines Wirtschaftsraums hinaus. Die Auswirkungen dieser unionsinternen Entwicklungen auf die Beziehungen der EU zu Drittstaaten zeigen sich nicht nur in der gezielten Aufnahme sicherheitspolitischer Aspekte in die Kooperation mit den südlichen und östlichen Nachbarländern, sondern auch in der zunehmenden Ausweitung der Zusammenarbeit in diesen neuen Politikbereichen mit den wirtschaftlich bereits stark integrierten EFTA-Staaten.

5. Eine weitere Entwicklung im Unionsrecht stellt die Rechtsprechung des EuGH zu dem an die Unionsbürgerschaft knüpfenden allgemeinen Freizügigkeitsrecht gemäss Artikel 21 AEUV (ex-Artikel 18 EGV) dar, welches im Gegensatz zur Personenverkehrsfreiheit des Binnenmarktes auch wirtschaftlich nicht Erwerbstätigen zusteht. Die vom EuGH bestätigte Öffnung des allgemeinen Diskriminierungsschutzes nach 18 AEUV (ex-Artikel 12 EGV) durch die Wahrnehmung der unionsbürgerlichen Freizügigkeit umfasst auch den politisch brisanten Bereich des Zugangs zu sozialen Rechten im Aufnahmestaat unter den selben Bedingungen wie für Staatsangehörige des jeweiligen Mitgliedstaates und verleiht somit der Unionsbürgerschaft eine soziale Dimension.

6. Auf jene Drittstaatsangehörige, die aufgrund von Assoziierungsabkommen die Personenverkehrsfreiheit des Binnenmarktes geniessen, kann die, dieser EuGH-Rechtsprechung zugrundeliegende, restriktive Auslegung der Beschränkungen des unionsbürgerlichen Freizügigkeitsrechts allerdings nicht ausgedehnt werden, da Letzteres Unionsbürgern und somit Staatsangehörigen von EU-Mitgliedstaaten vorbehalten ist.

Die zunehmende Bedeutung der Unionsbürgerschaft führt somit zu einem Integrationsdefizit für Bürger von auch sehr stark integrierten Drittstaaten.

7. Auch die schrittweise Erweiterung der EU ist charakterisiert durch eine Beitrittspraxis, die stets in engem Zusammenhang mit Vertiefungsschritten stand. Das Spannungsverhältnis zwischen den beiden Integrationszielen Vertiefung und Erweiterung wurde aufgrund der Schwierigkeiten bei der Reformierung der Verträge nach der Osterweiterung erstmals offensichtlich. Die Reaktion der EU in Hinblick auf weitere Beitritte war klar eine der Konsolidierung, der verstärkten Konditionalität und der Kommunikation.

8. Verbunden mit dieser neuen Erweiterungsstrategie ist auch die Schaffung des Instruments der Europäischen Nachbarschaftspolitik für die Beziehungen zu jenen Ländern in der direkten Nachbarschaft der EU, die keine konkrete Beitrittsperspektive haben. Weitere Instrumente für die Führung der Aussenbeziehungen sind Handels- und Kooperations- sowie Assoziierungsabkommen, wobei deren Handhabung in der Praxis eine sehr hohe Flexibilität aufweist, wodurch die spezifischen Bedürfnisse und Umstände der verschiedenen Drittländer berücksichtigt werden können.

9. Mit Blick auf den fortschreitenden Integrationsprozess stellen sich in Bezug auf die künftige EU-Politik gegenüber Drittstaaten allerdings neue Herausforderungen. Während für jene Nichtmitglieder ohne Beitrittsperspektive alternative Anreize für Reformen geschaffen werden müssen, wird für europäische Drittstaaten, die aus verschiedenen Gründen keine EU-Mitglieder sind, aber bereits eine hohe Konvergenz mit dem Unionsrecht aufweisen, die mangelnde Mitbestimmung in den Institutionen der EU sowie der fehlende Unionsbürgerschaftsstatus zunehmend unbefriedigender werden.

10. Aus rechtlicher Sicht sind sowohl das Erweiterungs- als auch das Vertiefungsziel der EU in den Gründungsverträgen verankert und demnach verbindlich für die Union und ihre Mitgliedstaaten. Die Zuordnung der beiden Integrationsziele zur verfassungsrechtlichen Normka-

tegorie der Prinzipien soll deren Verhältnis zueinander klären und eine rechtliche Lösung des Vertiefungs-Erweiterungs-Konflikts ermöglichen.

11. Bei Prinzipien handelt es sich um rechtsverbindliche Optimierungsgebote, das heisst um Normen, die – im Gegensatz zu Regeln – nicht strikt eingehalten, sondern bestmöglich realisiert werden müssen. Bei einer Kollision zweier gegenläufiger Prinzipien wird nach einer objektivrechtlichen Abwägung einem Prinzip der Vorrang gegeben, wobei allerdings stets auch die bestmögliche Verwirklichung des anderen Prinzips beachtet werden muss, das heisst die einseitige Verfolgung eines Prinzips ist rechtlich untersagt.

12. Die Qualifikation des Spannungsverhältnisses von Vertiefung und Erweiterung als ein Konflikt zweier Rechtsprinzipien verpflichtet demnach die Entscheidungsträger bei Fragen der Erweiterung der Union bzw. der Form der Integration eines Drittstaates stets die beiden Integrationsziele in einen schonenden Ausgleich zu bringen. Wird einem Integrationsziel der Vorrang gegeben, muss dies stets unter Berücksichtigung der bestmöglichen Verwirklichung des anderen Ziels erfolgen.

13. Aus dem zu optimierenden Erweiterungsprinzip ergibt sich demnach im Falle einer Ablehnung eines Mitgliedschaftsantrags zugunsten bzw. zum Schutz des Vertiefungsziels die Pflicht zur bestmöglichen Integration des Staates unterhalb der Ebene der Vollmitgliedschaft.

3. Kapitel Der derzeitige Integrationsstand der europäischen Kleinstaaten

14. Ein Blick auf die derzeit bestehenden Beziehungen der EU zu den europäischen Kleinstaaten Monaco, San Marino und Andorra zeigt einerseits, dass diese allgemein noch nicht besonders stark ausgeprägt sind, und andererseits, dass unter den integrationspolitischen Stellungen der einzelnen Kleinstaaten durchaus Unterschiede bestehen und gewissermassen ein Stufenbau zu erkennen ist.

15. Während die Integration Monacos hauptsächlich aus seiner Nahebeziehung zu Frankreich resultiert und dementsprechend von wenig Eigenständigkeit geprägt ist, gelang es San Marino sich integrationspolitisch von Italien zu lösen und ein direktes Zoll- und Kooperationsabkommen mit der EU zu schliessen. Andorra verfügt ebenfalls über ein Zollabkommen sowie ein erweiterbares Kooperationsabkommen mit der EU und steht darüber hinaus in Verhandlungen über eine eigenständige Regelung bezüglich der Verwendung des Euro als offizielles Zahlungsmittel.

16. Sozusagen eine weitere Integrationsstufe stellen die Beziehungen des Fürstentums Liechtenstein zur EU dar. Als eigenständiges Mitglied des Europäischen Wirtschaftsraums nimmt Liechtenstein am Binnenmarkt der EU sowie an den sogenannten flankierenden Politiken teil und verfügt diesbezüglich in Form des *decision shaping* auch über (geringe) Mitbestimmungsrechte. Eine allfällige Zusammenarbeit in vom EWR ausgeschlossenen bzw. im Zuge der Weiterentwicklung der EU neu entstandenen Politikbereichen wird auf Basis von bilateralen Abkommen geregelt.

17. Als Vorteil dieser Form der Anbindung an die EU von aussen ist die trotz wirtschaftlich umfassender Partizipation beibehaltene Flexibilität in Bezug auf die Zusammenarbeit in anderen Politikbereichen zu nennen. Zu den Nachteilen der derzeitigen Lösung ist allerdings nicht nur die stetige Abhängigkeit der Teilnahme an neuen Politikbereichen vom Abschluss eines diesbezüglichen Abkommens und somit der Zustimmung aller Mitgliedstaaten, sondern auch immer mehr die fehlende Unionsbürgerschaft für Angehörige von Drittstaaten zu zählen. Darüber hinaus besteht eine gewisse Unsicherheit durch die Kündbarkeit von Assoziierungen, ein Aspekt, der angesichts des isländischen Beitrittsantrags durchaus auch im Rahmen des EWR Realität werden könnte. Eine Aufwertung der bestehenden Integrationslösung des Fürstentums Liechtenstein wäre neben einer Mitgliedschaft auch durch eine erweiterte Form einer Assoziierung für Kleinstaaten denkbar.

4. Kapitel

Die Möglichkeit eines EU-Beitritts für die europäischen Kleinstaaten

18. Die rechtlichen Voraussetzungen für einen Beitritt zur EU, deren Zweck der Schutz des Vertiefungsziels im Zuge von Erweiterungen ist, verhalten sich grundsätzlich neutral zur Grösse eines Staates. So sind sowohl die Zugehörigkeit zu Europa als auch die Erfüllung des politischen, wirtschaftlichen und besitzstandbezogenen Kriteriums sowie der Aufnahmefähigkeit der EU grundsätzlich unabhängig von der Staatengrösse. Stellungnahmen der Unionsorgane bzw. der Mitgliedstaaten mit Bezug auf die europäischen Kleinstaaten bestätigen die These, dass die Kleinheit eines Staates *per se* kein Exkludierungsgrund für eine EU-Mitgliedschaft ist. Insbesondere lassen sich der Erklärung Nr. 3 zu Artikel 8 EUV keine derartigen Absichten entnehmen.

19. Allerdings ist die Möglichkeit des Auftretens kleinheitsspezifischer Schwierigkeiten bei der Erfüllung der Beitrittskriterien nicht zu leugnen. Konkret wird neben eventuellen Problemen personeller bzw. administrativer Natur bei der Umsetzung des gemeinschaftlichen Besitzstandes vor allem eine Gefährdung der institutionellen Handlungsfähigkeit der EU, ein Aspekt des vierten Kopenhagener Kriteriums, durch die Repräsentation sehr kleiner Staaten in den Unionsorganen befürchtet.

20. Bei der finalen Entscheidung über den Beitritt eines Staates hat aus juristischer Sicht eine objektiv-rechtliche Abwägung zu erfolgen, ob – je nach Erfüllungsgrad der Beitrittskriterien – das Vertiefungsziel durch einen Beitritt oder das Erweiterungsziel durch eine Ablehnung der Mitgliedschaft stärker beeinträchtigt ist. In der Praxis fliessen politische Motive in das Ermessen der Entscheidungsträger, welchem allerdings durch das Verbot der einseitigen Verfolgung eines Integrationsziels rechtliche Grenzen gesetzt sind.

21. Dem Grundsatz der bestmöglichen Integration folgend, sind gerade im Falle der Abweisung eines Mitgliedschaftsantrags allein aufgrund der mangelnden Aufnahmefähigkeit der EU – eine im Zusammenhang mit Kleinstaaten durchaus vorstellbare Konstellation – alternative Integrationslösungen zu finden, die angesichts des fortschreitenden Integrations-

prozesses der EU über eine rein wirtschaftliche Partizipation hinauszugehen haben.

22. Während in den Repräsentativorganen von Nationalstaaten mit dem Volk als Ursprung der Herrschaftsgewalt nach dem demokratischen Prinzip *one man one vote* die Vertretung des Bürgers im Mittelpunkt steht, sind in Internationalen Organisationen grundsätzlich die Mitgliedstaaten die Bezugsobjekte und somit zu Vertretenden nach dem dabei geltenden völkerrechtlichen Prinzip *one state one vote*. In der EU werden – entsprechend ihrer hybriden Rechtsform und der immer stärkeren, direkten Betroffenheit ihrer Bürger durch das Unionsrecht – bei der Zusammensetzung ihrer Organe sowohl die Gleichheit der Staaten als auch die demokratische Wahlgleichheit berücksichtigt, was bei der Stimmgewichtung im Rat der EU sowie bei der Aufteilung der Sitze im Europäischen Parlament nach dem Prinzip der degressiven Proportionalität zum Ausdruck kommt. Das Finden eines Ausgleichs zwischen den beiden in einem direkten Spannungsfeld stehenden Repräsentationsprinzipien ist ein Phänomen, das auch in anderen föderalen Verbänden zu beobachten ist.

23. Die demokratische Legitimation des Handelns der Organe der EU wird dementsprechend sowohl mittelbar durch die Verantwortlichkeit der mitgliedstaatlichen Vertreter gegenüber den nationalen Parlamenten als auch direkt durch das Europäische Parlament hergeleitet. Kritiker sprechen allerdings von einem europäischen Demokratiedefizit nicht nur aufgrund der Exekutivlastigkeit des Rates der EU und der Kommission, sondern vor allem wird die beschränkte Verwirklichung des Prinzips *one man one vote* im Europäischen Parlament und die damit verbundene Überrepräsentation kleinerer Mitgliedstaaten sowie allgemein die zu schwache Stellung des Parlaments im Rechtsetzungsprozess bemängelt. Basierend auf diesen Defizitthesen wird mit einem Beitritt eines europäischen Kleinstaates aufgrund dessen überaus geringer Bevölkerungszahl gerade in Hinblick auf die Vertretung im Europäischen Parlament ein endgültiges Überstrapazieren der bestehenden Kompromisslösung und somit eine Gefährdung der demokratischen Legitimation der EU verbunden.

24. Zu hinterfragen ist diesbezüglich allerdings ob sich das nationalstaatliche Leitbild einer parlamentarischen Mehrheitsdemokratie, an der sich die Demokratiedefizitthesen orientieren, für die EU eignet. Klar dagegen spricht das Fehlen eines einheitlichen europäischen Volkes, von dem Mehrheitsentscheide getragen werden können, was dennoch nicht die Demokratiefähigkeit der EU an sich präkludiert. Vielmehr sollte daher eine postnationale Form der Demokratie gefunden werden, die der nichtstaatlichen Rechtsgestalt der EU entspricht und anhand derer schliesslich auch konkrete Defizite identifiziert werden können.

25. Die föderale Struktur der EU und ihre spezifischen Besonderheiten, wie die nach wie vor sehr hohe Eigenständigkeit ihrer Glieder sowie ihre grundsätzlich partnerschaftliche Auslegung, bestätigen, dass die starke Rolle der nationalen Regierungen in den Entscheidungsprozessen nicht ohne Grund ist. Angesichts der mangelnden Homogenität ihrer Glieder sind für eine funktionierende Demokratie in der EU keine weitere Parlamentarisierung, sondern vielmehr konsoziative Elemente nötig.

26. Auch in konsoziativen Entscheidungsstrukturen sind Mehrheitsabstimmungen möglich, die allerdings geprägt sind von der Suche nach einem Konsens möglichst aller Betroffenen, was wiederum nicht unbedingt für die Effizienz des Unionshandelns spricht. Solange die gesellschaftlichen Voraussetzungen für eine stabile parlamentarische Mehrheitsdemokratie nicht gegeben sind, ist diese Demokratielösung der Alternative eines Rückfalls in die Intergouvernementalität klar vorzuziehen.

27. Anhand dieser Überlegungen sind als Herausforderungen für eine europäische Demokratie vor allem die Herausbildung eines europäischen Kommunikationsraumes und die Schaffung einer höheren Transparenz der Entscheidungsverfahren zu erkennen, während kleinheits-spezifische Probleme einer Vertretung in den Unionsorganen hingegen relativiert werden können. So wird argumentiert, dass angesichts der gegenüber nationalstaatlichen Parlamenten untergeordneten Rolle des Europäischen Parlaments im politischen System der EU, welches wiederum von anderen, ergänzenden demokratischen Elementen geprägt ist, auch bei einem weiteren Strapazieren des Grundsatzes *one man one vote*

durch die Vertretung eines sehr kleinen Staates im Parlament die demokratische Legitimation der EU gewahrt bleibt.

28. Während rechtlich nichts gegen eine eigenständige Vertretung eines Kleinstaates im Rat der EU spricht, kann angesichts der nach wie vor bestehenden Einstimmigkeitserfordernisse in manchen Politikbereichen die Akzeptanz eines eigenen Sitzes für Kleinstaaten eine politische Herausforderung werden. Keinen rechtlichen Grund, warum nicht auch ein Kleinstaat einen Kommissar stellen kann, gibt auch die Entwicklung der Kommission zu einer «kollegialen Regierung».

5. Kapitel

Flexible Optionen einer bestmöglichen Integration der europäischen Kleinstaaten

29. Ausgehend vom Verständnis der Unionsbürgerschaft als ein föderales Angehörigkeits-verhältnis, das durch die Zugehörigkeit auf «Gliedstaatsebene» vermittelt wird, wird die rechtliche Möglichkeit einer Ausdehnung der Unionsbürgerschaft auf sämtliche Angehörige eines Drittstaates im Sinne eines Europäischen Bürgerraums diskutiert. So soll in Anlehnung an die «abstrakte» Verleihung der Staatsbürgerschaft anderer föderaler Systeme für Angehörige von deren ausserterritorialen Gebieten anstatt des dort bestehenden Abhängigkeitsverhältnisses in einem «Europäischen Bürgerraum» ein entsprechendes Assoziierungsabkommen Basis für die Verknüpfung von der Angehörigkeit zum assoziierten Drittstaat und der Unionsbürgerschaft bilden. Damit wäre für Angehörige eines assoziierten Drittstaates neben der uneingeschränkten Verwirklichung der unionsbürgerlichen Freizügigkeit gemäss Artikel 21 AEUV (ex-Artikel 18 EGV) auch ein aktives und passives Kommunalwahlrecht im Wohnsitzstaat möglich. Denkbar wäre unter Umständen auch die Entsendung eines Beobachters ins Europäische Parlament, bei den weiteren politischen Unionsbürgerrechten fände allerdings eine komplette Gleichstellung der Angehörigen der assoziierten Drittstaaten eine Grenze.

30. Die Gewährung von Mitspracherechten für Drittstaaten, die über das bereits bestehende *decision shaping* im Rahmen des EWR hinausgehen,

gestaltet sich insofern schwieriger, als dass eine direkte Mitbestimmung von Nichtmitgliedern in den Unionsorganen rechtlich grundsätzlich nicht mit der Entscheidungsautonomie der EU vereinbar ist. Alles was über Konsultationsrechte für Nichtmitglieder hinausgeht, würde demnach einer grundlegenden Änderung der europapolitischen Grundorientierung auch in Hinblick auf die Finalität der EU bedeuten und dementsprechend vor allem von diesbezüglichen künftigen Entwicklungen abhängen.

31. Mit fortschreitender Vertiefung des europäischen Einigungsprozesses kommt es zudem zu einem immer höheren Ausmass an Differenzierungen des EU-Rechts in Form von Ausnahmeregelungen für einzelne Mitgliedstaaten. Mit der Einführung der Verstärkten Zusammenarbeit wurde die flexible Integration vertraglich verankert und ihre rechtliche Zulässigkeit, innerhalb festgelegter Rahmenbedingungen, ist unumstritten. Die Ermöglichung von Flexibilität wird zudem auch als in Einklang mit dem föderalen Prinzip der Einheit in der Vielfalt und der Vielfalt in der Einheit gesehen.

32. In der Praxis fand die verstärkte Zusammenarbeit bislang allerdings keine Anwendung, die – immer bedeutendere Politikbereiche umfassenden – Ausnahmeregelungen für einzelne Mitgliedstaaten werden vielmehr einzelfallbezogen und meist im Zuge von politischen Kompromissen gewährt. Dementsprechend schlechter ist die diesbezügliche Verhandlungsposition von Beitrittskandidaten, denen in der Regel nur befristete Übergangsregelungen zugesprochen werden.

33. Aus juristischer Sicht sollten allerdings für Beitrittskandidaten die gleichen rechtlichen Rahmenbedingungen für flexible Integrationsformen gelten wie für «Altmitglieder». Dementsprechend sollte auch die Option einer – im Rahmen der rechtlichen Zulässigkeit gelegenen – flexiblen Mitgliedschaft in die Entscheidung über den Beitritt eines Kleinstaates einbezogen werden.

Schlussfolgerungen und Ausblick

34. Die derzeitigen, grösstenteils wirtschaftlich ausgerichteten Abkommen mit den europäischen Kleinstaaten sind angesichts des dynamischen Entwicklungsprozesses der EU grundsätzlich als nicht auf Dauer taugliche Integrationslösungen einzustufen. Basierend auf den Erkenntnissen, dass sich die Schwierigkeiten einer Repräsentation von Kleinstaaten in den Unionsorganen bei genauer Betrachtung als weitaus geringer denn oft befürchtet herausstellen, sollte bei der Frage der künftigen Einbindung von Kleinstaaten die Option einer EU-Mitgliedschaft keinesfalls ausgeschlossen werden. Aus objektiv-rechtlicher Sicht ist es in einer konkreten Situation durchaus möglich, dass der EU-Beitritt eines Kleinstaates auch mit eventuellen Sonderregelungen der Verwirklichung der beiden Integrationsziele Vertiefung und Erweiterung besser entspricht als eine erweiterte Form der Assoziierung.

35. Die künftige Positionierung des Fürstentums Liechtenstein im europäischen Integrationsprozess ist gerade auch in Hinblick auf den isländischen EU-Beitrittsantrag und der damit verbundenen Ungewissheit über die Zukunft des EWR neu zu überdenken. Um einen integrationspolitischen Rückschritt zu vermeiden, sind Ideen für neue Integrationslösungen möglichst rasch gefragt, wobei die Option einer liechtensteini-schen EU-Mitgliedschaft jedenfalls mit in Betracht gezogen werden kann und sollte.

Anhang

Abkürzungsverzeichnis

a.A.	anderer Ansicht
ABl.	Amtsblatt
AdR	Ausschuss der Regionen
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AJIL	American Journal of International Law
Anm.	Anmerkung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
APuZ	Aus Politik und Zeitgeschichte
Bd.	Band
BuA	Bericht und Antrag (der Regierung des Fürstentums Liechtenstein)
BV	Bundesverfassung (Schweiz)
BVerfGE	Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts
B-VG	Bundesverfassungsgesetz (Österreich)
CEPS	Centre for European Political Studies
CMLR	Common Market Law Review
ders./dies.	derselbe / dieselbe
Dipl.-Arb.	Diplomarbeit
Diss.	Dissertation
Dok.	Dokument
DVBL	Deutsche Verwaltungsblätter
DWA	Direktwahlakt
EA	Europa-Archiv
Ebda	ebenda
EEA	Einheitliche Europäische Akte
EFTA	European Free Trade Association / Europäische Freihandelsassoziation
EGV	Vertrag über die Europäische Gemeinschaft
ELJ	European Law Journal
ELR	European Law Review
ENP	Europäische Nachbarschaftspolitik
EP	Europäisches Parlament
EPIL	Encyclopedia of Public International Law
endg.	endgültig

Abkürzungsverzeichnis

et al.	et alii
EU	Europäische Union
EuG	Europäisches Gericht Erster Instanz
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften
EuGrZ	Europäische Grundrechtszeitschrift
EuR	Europarecht
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EuZ	Zeitschrift für Europarecht (Zürich)
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
EWK	Europäischer Wirtschaftsraum
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
GA	Generalanwalt
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GG	Grundgesetz
GLJ	German Law Journal
GO	Geschäftsordnung
GSVP	Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik
HILJ	Harvard International Law Journal
Hrsg.	Herausgeber
ICLQ	International and Comparative Law Quarterly
i.d.F.	in der Fassung
insb.	insbesondere
IP	Internationale Politik
i.V.m.	in Verbindung mit
JHA	Justice and Home Affairs
JEPP	Journal of European Public Policy
JCMS	Journal of Common Market Studies
Jura	Juristische Ausbildung
JZ	Juristenzeitung
KOM	Europäische Kommission
LGBL	Landesgesetzblatt
lit.	Litera (Buchstabe)
LJZ	Liechtensteinische Juristenzeitung
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
NATO	North Atlantic Treaty Organisation
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
No.	Number
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NZZ	Neue Zürcher Zeitung
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development

Abkürzungsverzeichnis

OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
ÖZP	Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft
PECO	Pays d'Europe centrale et orientale
PJZS	Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen
PKA	Partnerschafts- und Kooperationsabkommen
PLO	Palästinensische Befreiungsorganisation
RL	Richtlinie
Rn.	Randnummer
RTD eur.	Revue Trimestral de Droit Européen
SAA	Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen
SDÜ	Schengener Durchführungsübereinkommen
Slg.	Sammlung
Spstr.	Spiegelstrich
StWStP	Staatswissenschaften und Staatspraxis
SWP	Stiftung Wissenschaft und Politik
Thür VBl	Thüringer Verwaltungsblätter
Univ.	Universität
VO	Verordnung
Vol.	Volume
VRÜ	Verfassung und Recht in Übersee
VVE	Vertrag über eine Verfassung für Europa
WSA	Wirtschafts- und Sozialausschuss
WVK	Wiener Vertragsrechtskonvention
WWU	Wirtschafts- und Währungsunion
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
ZAR	Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik
ZBJV	Zeitschrift des Bernischen Juristenvereins
ZESAR	Zeitschrift für europäisches Sozial- und Arbeitsrecht
ZEuS	Zeitschrift für Europarechtliche Studien
ZIAS	Zeitschrift für internationales Arbeits- und Sozialrecht
ZIB	Zeitschrift für Internationale Beziehungen

Literaturverzeichnis

- Alexy, Robert, *Theorie der Grundrechte*, Baden-Baden 1985.
- Rechtsregeln und Rechtsprinzipien, in: ders. et al. (Hrsg.), *Elemente einer juristischen Begründungslehre*, Baden-Baden 2003, S. 217–134.
- Algieri, Franco / Weske, Simone, *Assoziierungs- und Kooperationspolitik*, in: Weidenfeld / Wessels (Hrsg.), *Europa von A bis Z – Taschenbuch der europäischen Integration*, 9. Auflage, Baden-Baden 2006, S. 65–68.
- Alsen, Katrin, *Der europäische Integrationsauftrag der EU – Überlegungen zur Erweiterungs-, Assoziierungs- und Nachbarschaftspolitik der EU aus der Warte einer europäischen Prinzipienlehre*, Berlin 2009.
- Amerasinghe, Chittharanjan Felix, *Principles of the Institutional Law of International Organizations*, 2. Auflage, Cambridge 2005.
- American Law Institute, *Restatement of the Law Third – The Foreign Relations of the United States*, St. Paul 1987.
- Amstrup, Niels, *The Perennial Problem of Small States: A Survey of Research Efforts*, in: *Cooperation and Conflict*, Vol. 11, No. 2, 1976, S. 163–182.
- Auer, Leopold / Follner, Michaela (Hrsg.), *Malta – vom Ordensstaat zur Europäischen Union*, Wien 2007.
- Batliner, Gerard, *Liechtenstein unter den Bedingungen der europäischen Integration und der Globalisierung*, in: Langewiesche (Hrsg.), *Kleinststaaten in Europa*, Vaduz 2007, S. 11–31.
- *Liechtenstein und die europäische Integration – einige Anfragen*, in: *Liechtenstein-Institut (Hrsg.), «Was will Liechtenstein sein?» Texte aus dem Nachlass von Gerard Batliner (1928–1008)*, Vaduz 2009, S. 207–111.
- Bauböck, Rainer, *Transnational Citizenship – Membership and Rights in International Migration*, Aldershot 1995.
- Bea, Keith / Garrett, Sam R., *Political Status of Puerto Rico: Background, Options and Issues in the 109th Congress*, Congress Research Service – RL (Long Reports) 32933 of May 25 2005, <http://ftp.fas.org/sfp/crs/row/RL32933.pdf> (letzte Einsicht 27. 5. 2009).
- Beattie, David, *Liechtenstein – Geschichte & Gegenwart*, Triesen 2005.
- Bechev, Dimitar/Nicolaïdis, Kalypso, *Integration without Accession: the EU's Special Relationship with the Countries in its Neighbourhood*, Report to the European Parliament 2007, S. 1–39 (nicht veröffentlicht) – die Hauptargumente sind publiziert in dies., *Whither the European Neighbourhood Policy? Scenarios for a Special Relationship*, *European View*, Vol. 7, No. 1, 2008, S. 23–31.
- Beck, Franz, *Liechtensteins Mitgliedschaft im Europarat*, Vaduz 1979.
- Beck, Heiko, *Abgestufte Integration im Europäischen Gemeinschaftsrecht unter besonderer Berücksichtigung des Umweltrechts*, Frankfurt am Main 1995.

- Becker, Ulrich, Differenzierungen der Rechtseinheit durch «abgestufte Integration», *Europarecht*, Beiheft 1/1998, S. 29–57.
- EU-Erweiterung und differenzierte Integration – zu beitriffsbedingten Übergangsregelungen am Beispiel der Arbeitnehmerfreizügigkeit, Baden-Baden 1999.
 - Unionsbürgerschaft und soziale Rechte – zur Anwendung des Diskriminierungsverbots zugunsten von Unionsbürgern in der neueren Rechtsprechung des EuGH, *Zeitschrift für Europäisches Sozial- und Arbeitsrecht*, Bd. 1, 2002, S. 8–12.
- Bender, Tobias, Die verstärkte Zusammenarbeit nach Nizza, Anwendungsfehler und Bewertung im Spiegel historischer Präzedenzfälle der differenzierten Interpretation, *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, Bd. 61, 2001, S. 729–770.
- Berendt, Grita, Malta – mit grossen Schritten in die EU, Konrad-Adenauer-Stiftung Publikationen, 31. 3. 2003, http://www.kas.de/proj/home/pub/9/2/year-2003/dokument_id-2171/index.html (letzte Einsicht 1. 7. 2008).
- Beutel, Jochen, Differenzierte Integration in der Europäischen WWU – eine Untersuchung zu den rechtlichen Auswirkungen der Gewährung einer Ausnahmeregelung und der Sonderregelungen für Dänemark und Grossbritannien auf die Wirtschafts- und Währungspolitik der Europäischen Gemeinschaft, Berlin 2006.
- Beyerlin, Ulrich, «Prinzipien» im Umweltvölkerrecht – ein pathologisches Phänomen, in: Cremer et al. (Hrsg.), *Tradition und Weltoffenheit des Rechts. Festschrift für Helmut Steinberger*, Berlin 2002, S. 31–61.
- Biaggini, Giovanni, Grundlagen und Grundzüge staatlichen Verfassungsrechts: Schweiz, in: Bogdandy/Villalón/Huber (Hrsg.), *Handbuch Ius Publicum Europaeum I*, Heidelberg 2007, S. 565–623.
- Bieber, Roland/Epiney, Astrid/Haag, Marcel, Artikel 246 EGV, in: von der Groeben/Schwarze (Hrsg.), *Kommentar zum EU-/EG-Vertrag*, 6. Auflage, Baden-Baden 2003.
- Die Europäische Union – Recht und Politik, 6. Auflage, Baden-Baden 2005.
 - Die Europäische Union – Recht und Politik, 7. Auflage, Baden-Baden 2009.
- Bieber, Roland/Kahil, Bettina/Kallmayer, Sonja, *Differenzierte Integration in Europa – Handlungsspielräume für die Schweiz?*, Chur 2000.
- Blair, Patricia, *The Ministate Dilemma*, New York 1968.
- Blanke, Hermann-Josef, Artikel 263 EGV, in: Grabitz/Hilf (Hrsg.), *Das Recht der Europäischen Union III*, München 2001.
- Art. 43–45 EUV – Vorbemerkung, in: Grabitz/Hilf (Hrsg.), *Das Recht der Europäischen Union I*, München 2002.
 - Artikel 43 EUV, in: Grabitz/Hilf (Hrsg.), *Das Recht der Europäischen Union I*, München 2002.
 - Artikel 44 EUV, in: Grabitz/Hilf (Hrsg.), *Das Recht der Europäischen Union I*, München 2002.
 - Artikel 2 EUV, in: Caliess/Ruffert (Hrsg.), *Das Verfassungsrecht der Europäischen Union*, 3. Auflage, München 2007.
- Bleckmann, Albert, *Allgemeine Staats- und Völkerrechtslehre*, Köln 1995.
- *Europarecht: das Recht der Europäischen Union und der Europäischen Gemeinschaften*, 6. Auflage, Köln 1997.
 - Das europäische Demokratieprinzip, *Juristenzeitung*, Bd. 56, Heft 2, 2001, S. 53–58.
- Blockmans, Steven, EU-Russia Relations Through the Prism of the European Neighbourhood and Partnership Instrument, *European Foreign Affairs Review*, Vol. 13, No. 2, 2008, S. 167–187.

- Bobitski, Nazar, Do Ut Des? The Need for True Reciprocity in the European Neighbourhood Policy, *European Foreign Affairs Review*, Vol. 13, No. 4, 2008, S. 449–472.
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang, Demokratische Willensbildung und Repräsentation, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland II*, 2. Auflage, Heidelberg 1998, S. 29–48.
- Bogdandy, Armin von, Skizzen einer Theorie der Gemeinschaftsverfassung, in: von Danwitz et al. (Hrsg.), *Auf dem Wege zu einer europäischen Staatlichkeit*, Stuttgart 1993, S. 9–19.
- Supranationaler Föderalismus als Idee und Wirklichkeit einer neuen Herrschaftsform, Baden-Baden 1999.
 - A Bird's Eye View on the Science of European Law, *European Law Journal*, Vol. 6, No. 3, 2000, S. 208–138.
 - Artikel 2 EGV, in: Grabitz/Hilf (Hrsg.), *Das Recht der Europäischen Union I*, München 2000.
 - Stand und Entwicklungsperspektiven rechtswissenschaftlicher Konzepte, in: Loth/Wessels (Hrsg.), *Theorien europäischer Integration*, Opladen 2001, S. 107–146.
 - Europäische Prinzipienlehre, in: ders. (Hrsg.), *Europäisches Verfassungsrecht*, Berlin 2003, S. 149–104.
 - Grundprinzipien, in: ders./Bast (Hrsg.), *Europäisches Verfassungsrecht*, 2. Auflage, Berlin 2009, S. 13–72.
- Böhmer, Alexander, Die Europäische Union im Lichte der Reichsverfassung von 1871 – Vom dualistischen zum transnationalen Föderalismus, Berlin 1999.
- Borchardt, Klaus-Dieter, Der sozialrechtliche Gehalt der Unionsbürgerschaft, *Neue Juristische Wochenschrift*, Bd. 53, Heft 29, 2000, S. 2057–1061.
- Borowsky, Martin, Artikel 51, in: Meyer (Hrsg.), *Charta der Grundrechte der EU*, 2. Auflage, Baden-Baden 2006.
- Bourgeois, Jacques J. H., Artikel 133 EGV, in: von der Groeben/Schwarze (Hrsg.), *Kommentar zum EU-/EG-Vertrag*, 6. Auflage, Baden-Baden 2003.
- Bradke, Sven/Hauser, Heinz, 75 Jahre Zollvertrag Schweiz-Liechtenstein, St. Gallen 1998.
- Brandt, Willy, Rede vor der Organisation Française du Mouvement Européen in Paris am 19. November 1974, *Europa-Archiv*, Bd. 30, Heft 2, Dokumente 1975, S. 33–38.
- Brinkmann, Matthias, Majoritätsprinzip und Einstimmigkeit in den Vereinten Nationen. Konsequenzen und Grenzen staatlicher Gleichberechtigung in der Generalversammlung, Frankfurt am Main 1978.
- Brooks, Adrian S./Brooks, Brian/Thompson, James, Australia, in: Alen/Blanpain (Hrsg.), *International Encyclopedia of Laws – Constitutional Law*, The Hague 1992.
- Bruha, Thomas, Das Demokratisierungsdilemma der Europäischen Gemeinschaft, Beiträge und Berichte des Instituts für Politikwissenschaft der Hochschule St. Gallen, Nr. 134, 1989.
- Institutionenrechtliche Anforderungen einer EG-Migliedschaft Liechtensteins auf der Ebene der Gemeinschaftsorgane, Gutachten für das Liechtenstein Institut, BERN 1992.
 - Das Subsidiaritätsprinzip im Recht der Europäischen Gemeinschaft, in: Riklin/Batliner (Hrsg.), *Subsidiarität*, Vaduz 1994, S. 373–411.
 - Rechtliche Aspekte der Vielsprachigkeit: Vertrags-, Amts-, Arbeits- und Verkehrssprachen in der Europäischen Union, in: ders./Seeler (Hrsg.), *Die Europäische Union und ihre Sprachen*, Baden-Baden 1998, S. 83–104.

Literaturverzeichnis

- Binnenmarktassoziiierungen, *Europarecht*, Beiheft 3/2002, S. 109–121.
- Europäischer Integrationsauftrag und Integrationsfähigkeit der EU, in: Schäfer/von Czege (Hrsg.), *Das gemeinsame Europa – viele Wege, kein Ziel?*, Baden-Baden 2007, S. 201–118.
- Bruha, Thomas/Alsen, Katrin, *EWR, EU-Mitgliedschaft und neue Nachbarschaftspolitik der Europäischen Union*, in: Bruha/Pällinger/Quaderer (Hrsg.), *Liechtenstein – 10 Jahre im EWR: Bilanz, Herausforderungen, Perspektiven*, Vaduz 2005, S. 161–186.
- Bruha, Thomas/Büchel, Markus, *Staats- und völkerrechtliche Grundfragen einer EWR-Mitgliedschaft Liechtensteins*, *Liechtensteinische Juristenzeitung*, Bd. 13, Heft 1, 1992, S. 3–17.
- Bruha, Thomas/Gey-Ritter, Katja, *Kleinstaat und Integration: Liechtenstein im europäischen Integrationsprozess und in der Welthandelsordnung*, *Archiv des Völkerrechts*, Bd. 36, Heft 2, 1998, S. 154–187.
- Bruha, Thomas/Straubhaar, Thomas, *EWR II: Europäischer Warteraum oder Stufenplan für Mittel- und Osteuropa?* in: Hasse/Schäfer (Hrsg.), *Die ökonomischen Aussenbeziehungen der EWU: Währungs- und handelspolitische Aspekte*, Göttingen 1998, S. 175–198.
- Bruha, Thomas/Vogt, Oliver, *Rechtliche Grundfragen der Erweiterung, Verfassung und Recht in Übersee*, Bd. 30, 1997, S. 477–502.
- Buerstedde, Wolfgang, *Juristische Methodik des Europäischen Gemeinschaftsrechts*, Baden-Baden 2006.
- Burgess, Michael, *Comparative Federalism – Theory and Practice*, London 2006.
- Burnett, Christina Duffy/Marshall, Burke, *Between the Foreign and the Domestic: The Doctrine of Territorial Incorporation, Invented and Reinvented*, in: Burnett/Marshall (Hrsg.), *Foreign in a Domestic Sense – Puerto Rico, American Expansion and the Constitution*, Durham/London 2001, S. 1–36.
- Cabranes, José A., *Citizenship and the American Empire – Notes on the Legislative History of the United States Citizenship of Puerto Ricans*, New Haven 1979.
- Calliess, Christian, *Politische Ziele und Prinzipien im Verfassungsrecht der Europäischen Union*, *Göttinger Online-Beiträge zum Europarecht Nr. 7* vom 26. 4. 2004, <http://www.europarecht.uni-goettingen.de/Paper7.pdf> (letzte Einsicht 26. 11. 2009).
- *Der Unionsbürger: Status, Dogmatik und Dynamik*, in: Hatje/Brinker (Hrsg.) *Unionsbürgerschaft und soziale Rechte*, *Europarecht*, Beiheft 1/2007, S. 7–42.
- Cameron, Fraser, *Europe’s Future*, in: ders. (Hrsg.), *The Future of Europe – Integration and Enlargement*, London 2004, S. 149–161.
- *Widening and Deepening*, in: ders. (Hrsg.), *The Future of Europe: Integration and Enlargement*, London 2004, S. 1–17.
- Cheneval, Francis, *Die Europäische Union und das Problem der demokratischen Repräsentation*, *Basler Schriften zur europäischen Integration*, Nr. 67, 2003, <http://www.europa.unibas.ch/cms4/uploads/media/BS67.pdf> (letzte Einsicht 06. 10. 2009).
- Conrad, Christoph, *Auf dem Weg zu einer europäischen Bürgerschaft*, in: Schulte/Mäder (Hrsg.), *Die Regierungskonferenz Maastricht II: Perspektiven für die Sozialgemeinschaft*, Bonn 1996, S. 5–14.
- Constantinesco, Vlad, *Les clauses de «coopération renforcée»: le protocole sur l’application des principes de subsidiarité et de proportionnalité*, *Revue trimestriale de Droit Européen*, Bd. 33, Heft 4, 1997, S. 751–767.
- Cremer, Hans-Joachim, *Artikel 49 EUV*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), *Das Verfassungsrecht der Europäischen Union*, 3. Auflage, München 2007.

- Artikel 23 EUV, in: Calies/Ruffert (Hrsg.), *Das Verfassungsrecht der Europäischen Union*, 3. Auflage, München 2007.
- Artikel 24 EUV, in: Calies/Ruffert (Hrsg.), *Das Verfassungsrecht der Europäischen Union*, 3. Auflage, München 2007.
- Crepaz, Markus M. L./Bogaards, Matthijs, *Consociational Interpretations of the European Union*, *European Union Politics*, Vol. 3, No. 3, 2002, S. 357–381.
- Curtin, Deirdre M., *The Constitutional Structure of the Union: A Europe of Bits and Pieces*, *Common Market Law Review*, Vol. 30, 1993, S. 17–69.
- *Postnational Democracy: the European Union in search of a political philosophy*, The Hague 1997.
- Dannreuther, Roland, *Conclusion: towards a new neighbourhood strategy?* in: ders. (Hrsg.), *European Union Foreign and Security Policy*, London 2004, S. 202–118.
- Darsow, Thomas, *Zum Wandel des Staatsbegriffs unter besonderer Berücksichtigung der Lehre und Praxis internationaler Organisationen, der Mikrostaaten und der PLO*, Frankfurt am Main 1984.
- De Búrca, Gráinne, *The institutional development of the EU: A constitutional analysis*, in: Craig/de Búrca (Hrsg.), *The Evolution of EU Law*, Oxford 1999, S. 55–82.
- De Búrca, Gráinne/Scott, Joanne, *Introduction*, in: dies. (Hrsg.), *Constitutional Change in the EU. From Uniformity to Flexibility*, Oxford 2000, S. 1–8.
- De Groot, Gerard-Rene, *Zum Verhältnis der Unionsbürgerschaft zu den Staatsangehörigkeiten in der Europäischen Union*, in: Müller-Graff (Hrsg.), *Europäisches Integrationsrecht im Querschnitt*, Baden-Baden 2003, S. 67–86.
- Deja, Michal/Baddenhausen, Heike, *Der Vertrag von Lissabon und die Ioannina-Klausel*, Deutscher Bundestag, *Analysen und Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste* Nr. 29, 2007, http://www.bundestag.de/wissen/analysen/2007/Der_Vertrag_von_Lissabon_und_die_Ioannina-Klausel.pdf.
- De la Serre, Françoise, *L'élargissement aux PECO: quelle différenciation?*, *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, No. 402, 1996, S. 642–647.
- Delcourt, Christine, *The acquis communautaire: Has the concept had its day?*, *Common Market Law Review*, Vol. 38, No. 4, 2001, S. 829–870.
- Doehring, Karl, *Demokratiedefizit in der Europäischen Union*, *Deutsche Verwaltungsblätter*, 1997, S. 1133–1137.
- *Demokratie und Völkerrecht*, in: Cremer et al. (Hrsg.), *Tradition und Weltoffenheit des Rechts. Festschrift für Helmut Steinberger*, Berlin 2002, S. 127–136.
- D'Oliveira, Hans Ulrich Jessurun, *Nationality and the European Union after Amsterdam*, in: O'Keefe/Twomey (Hrsg.), *Legal Issues of the Amsterdam Treaty*, Oxford 1999, S. 395–412.
- Dorau, Christoph, *Die Öffnung der Europäischen Union für europäische Staaten – «Europäisch» als Bedingung für einen EU-Beitritt nach Art. 49 EUV*, *Europarecht*, Heft 6, 1999, S. 736–753.
- Dózsa, Dániel, *EU Relations with European Micro-States. Happily Ever After?* *European Law Journal*, Vol. 14, No. 1, 2008, S. 93–104.
- Duursma, Jorri, *Fragmentation and the international relations of Micro-States*, Cambridge 1996.
- Dworkin, Ronald, *Taking Rights Seriously*, Cambridge/Massachusetts 1977.

Literaturverzeichnis

- Edwards, Geoffrey / Philippart, Eric, Flexibility and the Treaty of Amsterdam: Europe's new Byzantium?, Centre of European Legal Studies, Occasional Paper No. 3, 1997, <http://www.cels.law.cam.ac.uk/publications/occasional%20papers/paper3.pdf> (letzte Einsicht 30. 11. 2009).
- Eekelen, Willem F. van / Kurpas, Sebastian, The Evolution of Flexible Integration in European Defence Policy, Centre for European Policy Studies, Working Document No. 296, 2008.
- Ehlermann, Claus Dieter, Engere Zusammenarbeit nach dem Amsterdamer Vertrag: Ein neues Verfassungsprinzip?, *Europarecht*, Heft 4, 1997, S. 362–397.
- Ehrhardt, Dieter, *Der Begriff des Mikrostaats im Völkerrecht und in der internationalen Ordnung*, Aalen 1970.
- Elsen, Charles, Die Übernahme des «Schengen-Acquis» in die EU, in: Hummer (Hrsg.), *Rechtsfragen in der Anwendung des Amsterdamer Vertrages*, Wien 2001, S. 39–52.
- Emmanouilidis, Janis A. / Giering, Claus, In Vielfalt geeint – Elemente der Differenzierung im Verfassungsentwurf, *Integration*, Bd. 26, Heft 4, 2003, S. 454–467.
- Emmert, Frank, *Europarecht*, München 1996.
- Ennsner, Benedikt, *Flexible Integration in der Europäischen Union*, Univ. Diss., Wien 2004.
- Entner-Koch, Andrea, Statische und dynamische Elemente des EWR-Abkommens im Lichte des Decision Shaping, in: Baur (Hrsg.), *Europäer-Botschafter-Mensch – liber amicorum für Prinz Nikolaus von Liechtenstein*, Schaan 2007, S. 67–78.
- Epiney, Astrid, Schengen – ein Modell differenzierter Integration?, in: Breuss / Griller (Hrsg.), *Flexible Integration in Europa*, Wien 1998, S. 127–148.
- Zur Bedeutung der Rechtsprechung des EuGH für Anwendung und Auslegung des Personenfreizügigkeitsabkommens, *Zeitschrift des Bernischen Juristenvereins*, Bd. 141, Heft 1, 2005, S. 1–31.
- Epiney, Astrid / Egbuna-Joss, Andrea, Rechtsfragen der Mitwirkung Liechtensteins am Schengen-System und an der europäischen Asylpolitik, *Liechtensteinische Juristenzeitung*, Bd. 28, Heft 2, 2007, S. 52–69.
- Epiney, Astrid / Mosters, Robert, Die Rechtsprechung des EuGH zur Personenfreizügigkeit, in: Epiney / Wyssling (Hrsg.), *Schweizerisches Jahrbuch für Europarecht / Annuaire Suisse de Droit Européenne 2006/2007*, Zürich / Bern 2007, S. 101–130.
- Everling, Ulrich, Bindung und Rahmen: Recht und Integration, in: Weidenfeld (Hrsg.), *Die Identität Europas*, München 1985, S. 152–172.
- Zur föderalen Struktur der Europäischen Gemeinschaft, in: Hailbronner (Hrsg.), *Staat und Völkerrechtsordnung*, Festschrift für Karl Doehring, Heidelberg 1989, S. 179–198.
- Faber, Anne, Die Weiterentwicklung der Europäischen Union: Vertiefung vs. Erweiterung?, *Integration*, Bd. 30, Heft 2, 2007, S. 103–116.
- Fernández Esteban, Maria Luisa, *The Rule of Law in the European Constitution*, The Hague 1999.
- Fischer, Klemens H., *Der Europäische Verfassungsvertrag*, Baden-Baden 2005.
- *Der Vertrag von Lissabon*, Baden-Baden 2008.
- Fischer, Thomas / Schley, Nicole, *Europa föderal organisieren*, Bonn 1999.
- Forgó, Katrin, Zwischen Europe à la Carte und Einheit: Modelle differenzierter Integration, in: Breuss / Griller (Hrsg.), *Flexible Integration in Europa*, Wien 1998, S. 41–78.
- Flexible Integration nach Nizza, in: Griller / Hummer (Hrsg.), *Die EU nach Nizza*, Wien 2002, S. 67–102.

- Forsyth, Murray, British Suspicions of a Federal Europe: A Consideration of the Long-Term and Short-Term Factors, in: Birke/Wentker (Hrsg.), Föderalismus im deutsch-britischen Meinungsstreit. Historische Dimension und politische Aktualität, München 1993, S. 105–115.
- Freiburghaus, Dieter/Eberharter, Elisabeth/Spiesberger, Manfred, Flexible Integration, in: Cottier/Koppe (Hrsg.), Der Beitritt der Schweiz zur Europäischen Union, Zürich 1998, S. 139–176.
- Frowein, Jochen Abr., Die rechtliche Bedeutung des Verfassungsprinzips der parlamentarischen Demokratie für den europäischen Integrationsprozess, *Europarecht*, Heft 4, 1983, S. 301–317.
- Die Herausbildung europäischer Verfassungsprinzipien, in: Kaufmann/Mestmäcker/Zacher (Hrsg.), Rechtsstaat und Menschenwürde – Festschrift für Werner Maierhofer zum 70. Geburtstag, Frankfurt am Main 1988, S. 149–158.
- Gabel, Matthew J., The Endurance of Supranational Governance: A Consociational Interpretation of the European Union, *Comparative Politics*, Vol. 30, No. 4, 1998, S. 463–475.
- Gaitanides, Charlotte, Artikel 220 EGV, in: von der Groeben/Schwarze (Hrsg.), Kommentar zum EU-/EG-Vertrag, 6. Auflage, Baden-Baden 2003.
- Geiger, Peter, Geschichte des Fürstentums Liechtenstein 1848 bis 1866, Univ. Diss. Zürich, Schaan 1971.
- Geiss, Marcus, Artikel 308 EGV, in: Schwarze (Hrsg.), EU-Kommentar, 2. Auflage, Baden-Baden 2009.
- Geser, Hans, Was ist eigentlich ein Kleinstaat? in: Kirt/Waschkuhn (Hrsg.), Kleinstaat-Kontinent Europa, Baden-Baden 2001, S. 89–100.
- Gey, Katja, Internationale Amtshilfe im liechtensteinischen Finanzmarkt- und Steuerrecht – Grundprinzipien und neue Entwicklungen, *Liechtensteinische Juristenzeitung*, Bd. 30, Heft 1, 2009, S. 17–50.
- Giering, Claus, Vertiefung durch Differenzierung – Flexibilisierungskonzepte in der aktuellen Reformdebatte, *Integration*, Bd. 20, Heft 2, 1997, S. 72–83.
- Flexibilisierungskonzepte für Europa, Arbeitspapier der Forschungsgruppe Europa, Februar 1997, www.cap.uni-muenchen.de/download/2000/flex.doc (letzte Einsicht 11. 9. 2008).
- Giering, Claus/Janning, Josef, Flexibilität als Katalysator der Finalität? Die Gestaltungskraft der «Verstärkten Zusammenarbeit» nach Nizza, *Integration*, Bd. 24, Heft 2, 2001, S. 146–155.
- Giering, Claus/Metz, Almut, Integrationstheorien, in: Weidenfeld/Wessels (Hrsg.), Europa von A bis Z – Taschenbuch der europäischen Integration, 9. Auflage, Baden-Baden 2006, S. 285–191.
- Grabbe, Heather, The EU's Transformative Power. Europeanization Through Conditionality in Central and Eastern Europe, Basingstoke 2006.
- Grabitz, Eberhard (Hrsg.), Abgestufte Integration – Eine Alternative zum herkömmlichen Integrationskonzept?, Kehl am Rhein 1984.
- Grabitz, Eberhard/Iliopoulos, Constantin, Typologie der Differenzierungen und Ausnahmen im Gemeinschaftsrecht, in: Grabitz (Hrsg.), Abgestufte Integration, Kehl am Rhein 1984, S. 31–46.
- Graver, Hans Petter, Die Ausdehnung des Europäischen Gemeinschaftsrechts auf Nichtmitglieder der Europäischen Union – Das Beispiel Norwegens, in: Müller-Graff (Hrsg.), Europäisches Integrationsrecht im Querschnitt, Baden-Baden 2003, S. 45–66.

Literaturverzeichnis

- Grawert, Rolf, Wie soll Europa organisiert werden? Zur konstitutionellen «Zukunft Europas» nach Nizza, *Europarecht*, Heft 6, 2003, S. 971–991.
- Grieser, Veronika, *Flexible Integration in der Europäischen Union: Neue Dynamik oder Gefährdung der Rechtseinheit?*, Berlin 2003.
- Griller, Stefan, Die Europäische Union – ein staatsrechtliches Monstrum?, in: Schuppert / Pernice / Haltern (Hrsg.), *Europawissenschaft*, Baden-Baden 2005, S. 201–174.
- Grimm, Dieter, Braucht Europa eine Verfassung? *Juristenzeitung*, Bd. 50, Heft 12, 1995, S. 581–590.
- Grosse Hüttmann, Martin, Das Subsidiaritätsprinzip der EU – Eine Dokumentation mit einer Einführung zum Bedeutungsgehalt und zur Rezeption dieses Prinzips, *Occasional Paper Nr. 5 des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung Tübingen*, 1996, <http://tobias-lib.ub.uni-tuebingen.de/volltexte/1999/74/pdf/ocp5.PDF> (letzte Einsicht 12. 11. 2009).
- Gstöhl, Sieglinde, Successfully Squaring the Circle: Liechtenstein's Membership of the Swiss and European Economic Area, in: Hosli / Saether (Hrsg.), *Free trade agreements and customs unions*, Brüssel 1997, S. 163–176.
- Flexible Integration von Kleinstaaten, Vaduz 2001.
 - Der Mikrostaat als Variante des Kleinstaats? Erfahrungen mit UNO und EU, in: Kirt / Waschkuhn (Hrsg.), *Kleinstaaten-Kontinent Europa*, Baden-Baden 2001, S. 101–124.
 - Die Flexibilität der Europäischen Union gegenüber Mitgliedern und europäischen Drittstaaten, in: Glombowski et al. (Hrsg.), *Erweiterung und Integration der EU – Eine Rechnung mit vielen Unbekannten*, Wiesbaden 2004, S. 147–174.
- Gunter, Michael M., What happened to the United Nations Ministate Problem? *American Journal of International Law*, Vol. 71, No. 1, 1977, S. 110–124.
- Gusy, Christoph, Demokratiedefizite postnationaler Gemeinschaften unter Berücksichtigung der EU, *Zeitschrift für Politik*, Bd. 45, Heft 3, 1998, S. 267–181.
- Haag, Marcel / Bieber, Roland, Artikel 189 EGV, in: von der Groeben / Schwarze (Hrsg.), *Kommentar zum EU- / EG-Vertrag*, 6. Auflage, Baden-Baden 2003.
- Häberle, Peter, *Verfassungslehre als Kulturwissenschaft*, 2. Auflage, Berlin 1998.
- Kleinstaaten als Gegenstand einer kulturwissenschaftlichen Verfassungslehre, in: Kirth / Waschkuhn (Hrsg.), *Kleinstaaten-Kontinent Europa*, Baden-Baden 2001, S. 125–158.
 - Europäische Verfassungslehre, 4. Auflage, Baden-Baden 2006.
- Habermas, Jürgen, *Die postnationale Konstellation*, Frankfurt am Main 1998.
- Hackspiel, Sabine, Artikel 221 EGV, in: von der Groeben / Schwarze (Hrsg.), *Kommentar zum EU- / EG-Vertrag*, 6. Auflage, Baden-Baden 2003.
- Artikel 222 EGV, in: von der Groeben / Schwarze (Hrsg.), *Kommentar zum EU- / EG-Vertrag*, 6. Auflage, Baden-Baden 2003.
- Häde, Ulrich, Zur Rechtmässigkeit der Entscheidungen über die Europäische WWU, *Juristenzeitung*, Bd. 53, Heft 22, 1998, S. 1088–1095.
- Hailbronner, Kay, Freizügigkeit nach EU-Recht und dem bilateralen Abkommen mit der Schweiz über die Freizügigkeit von Personen, *Zeitschrift für Europarecht*, Bd. 5, Heft 3, 2003, S. 48–57.
- Langfristig aufenthaltsberechtigte Drittstaatsangehörige, *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik*, Bd. 24, Heft 5/6, 2004, S. 163–168.

- Unionsbürgerschaft und Zugang zu den Sozialsystemen, Juristenzeitung, Bd. 60, Heft 23, 2005, S. 1138–1144.
- Halberstam, Daniel, Zur Theorie und Praxis des Föderalismus: Subsidiarität, Integration und der sanfte europäische Verfassungswandel, in: Joerges / Mahlmann / Preuss (Hrsg.), Schmerzliche Erfahrungen der Vergangenheit und der Prozess der Konstitutionalisierung Europas, Wiesbaden 2008, S. 150–184.
- Halberstam, Daniel / Möllers, Christoph, The German Constitutional Court says «Ja zu Deutschland!», German Law Journal, Vol. 10, No. 8, 2009; S. 1241–1258.
- Hallstein, Walter, Der unvollendete Bundesstaat, Düsseldorf 1969.
- Halter, Ulrich, Rechtswissenschaft als Europawissenschaft, in: Schuppert / Pernice / Halter (Hrsg.), Europawissenschaft, Baden-Baden 2005, S. 37–88.
- Hänggi, Heiner, Small States as a third State: Switzerland and Asia-Europe Interregionalism, in: Goetschel (Hrsg.), Small states inside and outside the European Union, Boston 1998, S. 79–96.
- Hatje, Armin, Die institutionelle Reform der Europäischen Union – der Vertrag von Nizza auf dem Prüfstand, Europarecht, Heft 2, 2001, S. 143–184.
 - Artikel 17 EGV, in: Schwarze (Hrsg.), EU-Kommentar, 2. Auflage, Baden-Baden 2009.
 - Artikel 18 EGV, in: Schwarze (Hrsg.), EU-Kommentar, 2. Auflage, Baden-Baden 2009.
 - Artikel 20 EGV, in: Schwarze (Hrsg.), EU-Kommentar, 2. Auflage, Baden-Baden 2009.
 - Artikel 43 EUV, in: Schwarze (Hrsg.), EU-Kommentar, 2. Auflage, Baden-Baden 2009.
- Hatje, Armin / Kindt, Anne, Der Vertrag von Lissabon – Europa endlich in guter Verfassung? Neue Juristische Wochenschrift, Heft 25, 2008, S. 1761–1768.
- Hausmann, Hartmut, Monaco soll in den Europarat, Das Parlament, Nr. 19, 2004, <http://www.bundestag.de/dasparlament/2004/19/Europa/004.html> (letzte Einsicht 26. 11. 2009).
- Hein, Philippe, The Study of Microstates, in: Dommen / Hein (Hrsg.), States, Microstates and Islands, London 1985, S. 16–16.
- Heintschel von Heinegg, Wolff, Artikel I–1 Die Werte der Union, in: Vedder / Heintschel von Heinegg (Hrsg.), Europäischer Verfassungsvertrag, Baden-Baden 2007.
- Heintzen, Markus, Hierarchisierungsprozesse innerhalb des Primärrechts der Europäischen Gemeinschaft, Europarecht, Heft 1, 1994, S. 35–49.
- Heinz, Karl Ekkhart, Das Bismarck-Reich als Staatengemeinschaft – Ein Beitrag zu den Lehren von Bundesstaat und Staatengemeinschaft, Staatswissenschaften und Staatspraxis, Bd. 5, Heft 1, 1994, S. 77–96.
- Herrnfeld, Hans-Holger, Artikel 48 EUV, in: Schwarze (Hrsg.), EU-Kommentar, 2. Auflage, Baden-Baden 2009.
 - Artikel 49 EUV, in: Schwarze (Hrsg.), EU-Kommentar, 2. Auflage, Baden-Baden 2009.
- Hilf, Meinhard, Artikel 17 EGV, in: Grabitz / Hilf (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union I, München 2001.
 - Artikel 22 EGV, in: Grabitz / Hilf (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union I, München 2001.
 - Artikel 1 EUV, in: Grabitz / Hilf (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union I, München 2007.
- Hilf, Meinhard / Pache, Eckhard, Präambel EUV, in: Grabitz / Hilf (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union I, München 2004.
 - Artikel 2 EUV, in: Grabitz / Hilf (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union I, München 2004.

Literaturverzeichnis

- Vorbemerkungen EUV, in: Grabitz/Hilf (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union I, München 2005.
- Hilf, Meinhard/Schorkopf, Frank, Artikel 6 EUV, in: Grabitz/Hilf (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union I, München 2004.
- Hillion, Christophe, Partnership and Cooperation Agreements between the European Union and the New Independent States of the Ex-Soviet Union, *European Foreign Affairs Review*, Vol. 3, No. 1, 1998, S. 399–420.
- Hills, Howard L., Compact of Free Association for Micronesia: Constitutional and International Law Issues, *The International Lawyer*, Vol. 18, No. 3, S. 583–609.
- Hilpold, Peter, Unterhaltungsstipendien für Unionsbürger – Die Rechtssache «Förster» und die Grenzen mitgliedstaatlicher Solidarität, *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, Bd. 20, Heft 2, 2009, S. 40–43.
- Hirsch, Günter, Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes zu den Assoziationsabkommen, in: Antalovsky et al. (Hrsg.), Assoziierungsabkommen der EU mit Drittstaaten, Wien 1998, S. 41–52.
- EG: Kein Staat, aber eine Verfassung? *Neue Juristische Wochenschrift*, Bd. 53, Heft 1, 2000, S. 46–47.
- Hirsch, Mario, Luxemburg und die europäische Integration, in: Lorig/Hirsch (Hrsg.), Das politische System Luxemburgs, Wiesbaden 2008, S. 330–343.
- Hix, Jan-Peter, Artikel 205 EGV, in: Schwarze (Hrsg.), EU-Kommentar, 2. Auflage, Baden-Baden 2009.
- Hix, Simon, *The Political System of the European Union*, Basingstoke 1999.
- Hobe, Stephan, Die Unionsbürgerschaft nach dem Vertrag von Maastricht, *Der Staat*, Bd. 32, Heft 3, 1993, S. 245–168.
- Bedingungen, Verfahren und Chancen europäischer Verfassungsgebung: Zur Arbeit des Brüsseler Verfassungskonvents, *Europarecht*, Heft 1, 2003, S. 1–16.
- Hofmann, Rainer, German Citizenship Law and European Citizenship – Towards a special kind of dual nationality?, in: La Torre (Hrsg.), *European Citizenship – An Institutional Challenge*, The Hague 1998, S. 149–165.
- Wieviel Flexibilität für welches Europa? Gedanken zur künftigen Entwicklung der Europäischen Union, *Europarecht*, Heft 6, 1999, S. 713–735.
- Höll, Otmar, Kritische Anmerkungen zur Kleinstaatentheorie, *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, Bd. 7, Heft 3, 1978, S. 259–174.
- *Small States in Europe and Dependence*, Wien 1983.
- Holoubek, Michael, Artikel 12 EGV, in: Schwarze (Hrsg.), EU-Kommentar, 2. Auflage, Baden-Baden 2009.
- Hönle, Reinhard, Artikel 263 EGV, in: Schwarze (Hrsg.), EU-Kommentar, 2. Auflage, Baden-Baden 2009.
- Höreth, Marcus, *Die Europäische Union im Legitimationstrilemma – zur Rechtfertigung des Regierens jenseits der Staatlichkeit*, Baden-Baden 1999.
- Hrbek, Rudolf, Die EG, ein Konkordanzsystem? Anmerkungen zu einem Deutungsversuch der politikwissenschaftlichen Europaforschung, in: Bieber et al. (Hrsg.) *Das Europa der Zweiten Generation. Gedächtnisschrift für Christoph Sasse* Band 1, Baden-Baden 1981, S. 87–103.
- Huber, Peter M., Die Rolle des Demokratieprinzips im europäischen Integrationsprozess, *Staatswissenschaften und Staatspraxis*, Bd. 3, 1992, S. 349–378.

Literaturverzeichnis

- Das institutionelle Gleichgewicht zwischen Rat und Europäischem Parlament in der künftigen Verfassung für Europa, *Europarecht*, Heft 4, 2003, S. 574–599.
- Hummer, Waldemar, Kleinstaaten im Völkerrecht, in: Busek/Hummer (Hrsg.), *Der Kleinstaat als Akteur in den Internationalen Beziehungen*, Vaduz 2004, S. 23–132.
- Sonderbeziehung EG-EFTA, in: Daus (Hrsg.), *Handbuch des EG-Wirtschaftsrechts*, München 2004, S. 1–56.
- Die Union und ihre Nachbarn – Nachbarschaftspolitik vor und nach dem Verfassungsvertrag, *Integration*, Bd. 28, Heft 3, 2005, S. 233–145.
- Artikel I-57 Die Union und ihre Nachbarn, in: Vedder/Heintschel von Heinegg (Hrsg.), *Europäische Verfassung*, Baden-Baden 2007.
- Institut für Europäische Politik, *EU-27 Watch*, No. 6, 2008, http://www.iep-berlin.de/fileadmin/website/09_Publikationen/EU_Watch/EU-27_Watch_No_6.pdf (letzte Einsicht 27. 11. 2009).
- Ipsen, Hans Peter, *Europäisches Gemeinschaftsrecht*, Tübingen 1972.
- Zur Tragfähigkeit der Verfassungsprinzipien der Europäischen Gemeinschaft, in: Bieber (Hrsg.), *Integrationskonzepte auf dem Prüfstand*, Baden-Baden 1983, S. 9–30.
- Isensee, Josef, Gemeinwohl und Staatsaufgaben im Verfassungsstaat, in: ders./Kirchhof (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland III*, Heidelberg 1988, S. 3–82.
- Staat und Verfassung, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland I*, 2. Auflage, Heidelberg 1995, S. 591–661.
- Jacqué, Jean Paul, Artikel 205 EGV, in: von der Groeben/Schwarze (Hrsg.), *Kommentar zum EU-/EG-Vertrag*, 6. Auflage, Baden-Baden 2003.
- Janning, Josef, Europa braucht verschiedene Geschwindigkeiten, *Europa-Archiv*, Bd. 49, Heft 18, 1994, S. 527–536.
- Jansen, Norbert, 10 Jahre EWR-Mitgliedschaft: Wie erfolgreich war das Experiment und wie soll es weitergehen? Zusammenfassung der Podiumsdiskussion, in: Bruha/Pällinger/Quaderer (Hrsg.), *Liechtenstein – 10 Jahre im EWR*, Vaduz 2005, S. 225–135.
- Jellinek, Georg, *Allgemeine Staatslehre*, 3. Auflage, Bad Homburg vor der Höhe 1960.
- Joerges, Christian, Transnationale deliberative Demokratie oder deliberativer Supranationalismus? Anmerkungen zur Konzeptualisierung legitimen Regierens jenseits des Nationalstaats bei Rainer Schmalz-Bruns, *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*, Bd.7, Heft 1, 2000, S. 145–162.
- Joerges, Christian/Neyer, Jürgen, Von intergouvernementalem Verhandeln zur deliberativen Politik, in: Kohler-Koch (Hrsg.), *Regieren in entgrenzten Räumen*, Opladen 1998, S. 207–134.
- Kälin, Walter/Riklin, Alois, Ziele, Mittel und Strategien der schweizerischen Aussenpolitik, in: Riklin (Hrsg.), *Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik*, Bern 1992, S. 167–191.
- Kamann, Hans-Georg, *Die Mitwirkung der Parlamente der Mitgliedstaaten der europäischen Gesetzgebung*, Frankfurt am Main 1997.
- Karpenstein, Peter/Langner, Olaf, Artikel 221 EGV, in: Grabitz/Hilf (Hrsg.), *Das Recht der Europäischen Union III*, München 2003.
- Kaufmann, Marcel, *Europäische Integration und Demokratieprinzip*, Baden-Baden, 1997.
- Permanente Verfassungsgebung und verfassungsrechtliche Selbstbindung im europäischen Staatenverbund, *Der Staat*, Bd. 36, Heft 4, 1997, S. 521–546.

- Kempe, Iris, Nachbarschaftspolitik: Russland, Ukraine, Moldau und Belarus, in: Weidenfeld/Wessels (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration 2003/2004, Baden-Baden 2004, S. 259–166.
- Kilian, Michael, Staat – Kleinstaat – Kleinstaat: eine völkerrechtliche Betrachtung, in: Cremer et al. (Hrsg.), Tradition und Weltoffenheit des Rechts. Festschrift für Helmut Steinberger, Berlin 2002, S. 197–142.
- Kingreen, Thorsten, Die Universalisierung sozialer Rechte im europäischen Gemeinschaftsrecht, in: Hatje/Brinker (Hrsg.), Unionsbürgerschaft und soziale Rechte, Europarecht, Beiheft 1/2007, S. 43–74.
- Artikel 51 Grundrechtecharta, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), Das Verfassungsrecht der Europäischen Union, 3. Auflage, München 2007.
- Kirchhof, Paul, Der deutsche Staat im Prozess der europäischen Integration, in: Badura (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland VII, Heidelberg 1992, S. 855–887.
- Die Identität der Verfassung in ihren unabänderlichen Inhalten, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland I, 2. Auflage, Heidelberg 1995, S. 775–814.
 - Die rechtliche Struktur der Europäischen Union als Staatenverbund, in: von Bogdandy (Hrsg.), Europäisches Verfassungsrecht, Berlin 2003, S. 893–930.
- Klein, Eckart, Die Internationalen und Supranationalen Organisationen, in: Vitzthum (Hrsg.), Völkerrecht, 2. Auflage, Berlin 2001, S. 267–377.
- Kluth, Winfried, Die demokratische Legitimation der Europäischen Union. Eine Analyse der These vom Demokratiedefizit der Europäischen Union aus gemeineuropäischer Verfassungsperspektive, Berlin 1995.
- Artikel 189 EGV, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), Das Verfassungsrecht der Europäischen Union, 3. Auflage, München 2007.
 - Artikel 251 EGV, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), Das Verfassungsrecht der Europäischen Union, 3. Auflage, München 2007.
- Koch, Hans-Joachim, Zur Methodenlehre des Rechtspositivismus: Das Prinzipienargument, in: Alexy et al. (Hrsg.), Elemente einer juristischen Begründungslehre, Baden-Baden 2003, S. 431–442.
- Kochwasser, Friedrich, San Marino. Die älteste und kleinste Republik der Welt, Herrenalb 1961.
- Kohler-Koch, Beate/Schmidberger, Martin Integrationstheorien, in: Kohler-Koch/Woyke (Hrsg.), Lexikon der Politik 5 – Europäische Union, München 1996, S. 152–162.
- Kokott, Juliane, Micro-States, in: Bernhardt (Hrsg.), EPIL III, Amsterdam 1997, S. 362–364.
- Koslowski, Rey, A Constructivist Approach to understanding the European Union as a federal polity, *Journal of European Public Policy*, Vol. 6, No. 4, 1999, S. 561–578.
- Kotzur, Markus, Artikel 257 EGV, in: Grabitz/Hilf (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union III, München 2008.
- Artikel 258 EGV, in: Grabitz/Hilf (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union III, München 2008.
- Kranenpohl, Uwe, Sui(esse) generis: Die Eidgenossenschaft – Referenzsystem für die institutionelle Fortentwicklung der Europäischen Union?, in: Patzelt/Sebaldt/Kranenpohl (Hrsg.), Res publica semper reformanda – Wissenschaft und politische Bildung im Dienste des Gemeinwohls, Wiesbaden 2008, S. 597–611.

Literaturverzeichnis

- Kraus-Vonjahr, Martin, Der Aufbau eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in Europa, Frankfurt am Main 2002.
- Kreile, Michael/ Michalsky, Helga, Kleinstaat in Prozess der europäischen Integration, in: Riklin (Hrsg.), Kleinstaat und Menschenrechte, Festgabe für Gerard Batliner zum 65. Geburtstag, Basel 1993, S. 229–146.
- Kubicki, Philipp, Die subjektivrechtliche Komponente der Unionsbürgerschaft, Europarecht, Heft 4, 2006, S. 489–511.
- Kukan, Eduard, Small States in the System of International Relations, in: Busek / Hummer (Hrsg.), Der Kleinstaat als Akteur in den Internationalen Beziehungen, Vaduz 2004, S. 13–12.
- Lang, Kai-Olaf, European Neighbourhood Policy: Where do we Stand – Where are we Heading?, in: Varwick / Lang (Hrsg.), European Neighbourhood Policy – Challenges for the EU-Policy Towards the New Neighbours, Opladen 2007, S. 15–14.
- Lang, Kai-Olaf / Schwarzer, Daniela, Argumente für eine neue Erweiterungsstrategie – die Diskussion über die Aufnahme-fähigkeit der EU, Integration, Bd. 30, Heft 2, 2007, S. 117–128.
- Langeheine, Bernd, Rechtliche und institutionelle Probleme einer abgestuften Integration in der EG, in: Grabitz (Hrsg.), Abgestufte Integration, Kehl am Rhein 1984, S. 47–124.
- Langenfeld, Christine, Erweiterung und Vertiefung? Die Europäische Union und die Türkei, Göttinger Online-Beiträge zum Europarecht, Nr. 24 vom 21. 6. 2005, <http://www.europarecht.uni-goettingen.de/Paper24.pdf> (letzte Einsicht 17. 11. 2009).
- Laubach, Birgit, Bürgerrechte für Ausländer und Ausländerinnen in der Europäischen Union, Baden-Baden 1999.
- Lauffer, Heinz / Fischer, Thomas, Föderalismus als Strukturprinzip für die Europäische Union, Gütersloh 1996.
- Lehmbruch, Gerhard, Das konkordanzdemokratische Modell, in: Michalsky (Hrsg.), Politischer Wandel in konkordanzdemokratischen Systemen, Vaduz 1991, S. 13–17.
- Lenaerts, Koen, Constitutionalism and the many Faces of Federalism, American Journal of Comparative Law, Vol. 38, No. 2, 1990, S. 205–163.
- Lenz, Christofer, Ein einheitliches Verfahren für die Wahl zum Europäischen Parlament. Unverwirklichte Vorgabe der Gemeinschaftsverträge, Baden-Baden 1995.
- Das Grundgesetz und die Verteilung der Sitze im Europäischen Parlament, Neue Juristische Wochenschrift, Bd. 49, Heft 20, 1996, S. 1328–1329.
- Liechtenstein, Eduard von und zu, Liechtensteins Weg von Österreich zur Schweiz – eine Rückschau auf meine Arbeit in der Nachkriegszeit 1918–1921, Vaduz 1946.
- Liechtenstein, Prinz Nikolaus von und zu, Diplomatie und Aussenpolitik von Kleinstaat, in: Busek / Hummer: Der Kleinstaat als Akteur in den Internationalen Beziehungen, Vaduz 2004, S. 193–100.
- Lienbacher, Georg, Artikel 246 EGV, in: Schwarze (Hrsg.), EU-Kommentar, 2. Auflage, Baden-Baden 2009.
- Artikel 247 EGV, in: Schwarze (Hrsg.), EU-Kommentar, 2. Auflage, Baden-Baden 2009.
- Lindner, Josef Franz, Zur grundsätzlichen Bedeutung des Protokolls über die Anwendung der Grundrechtecharta auf Polen und das Vereinigte Königreich – zugleich ein Beitrag zur Auslegung von Art. 51 EGC, Europarecht, Heft 6, 2008, S. 786–799.
- Interpretation des EG-Primärrechts nach Massgabe des EG-Sekundärrechts? Zur Europarechtskonformität von § 8 I Nr. 2 BAFög, Neue Juristische Wochenschrift, Bd. 62, Heft 15, 2009, S. 1047–1049.

Literaturverzeichnis

- Lippert, Barbara, Glanzloser Arbeitserfolg von epochaler Bedeutung: eine Bilanz der EU-Erweiterungspolitik 1989–1004, in: dieselbe (Hrsg.), Bilanz und Folgeprobleme der EU-Erweiterung, Baden-Baden 2004, S. 13–72.
- Europäische Nachbarschaftspolitik, in: Weidenfeld/Wessels (Hrsg.), Europa von A bis Z – Taschenbuch der Europäischen Integration, 9. Auflage, Baden-Baden 2006, S. 163–167.
 - Beefing Up the ENP: Towards a Modernisation and Stability Partnership, International Spectator, Vol. 41, No. 4, 2006, S. 85–100.
 - Die Erweiterungspolitik der Europäischen Union, in: Weidenfeld/Wessels (Hrsg.), Jahrbuch der europäischen Integration 2007, Baden-Baden 2007, S. 423–434.
- Lippert, Barbara/Wessels, Wolfgang, Erweiterungskonzepte und Erweiterungsmöglichkeiten, in: Jakobeit/Yenal (Hrsg.), Gestamteuropa, Opladen 1993, S. 439–457.
- Lipps, Maren Bettina, Niederlassungsrecht und Unionsbürgerschaft für Drittstaater in der Europäischen Union?, Baden-Baden 1999.
- Lorig, Wolfgang H./Hirsch, Mario, Luxemburg: «Small, beautiful, and successful?», in: Lorig/Hirsch (Hrsg.), Das politische System Luxemburgs, Wiesbaden 2008, S. 7–12.
- Lübbe-Wolff, Gertrude, Die «Verfassung für Europa» – ein Etikettenschwindel?, in: Baumann et al. (Hrsg.), Gesetz – Recht – Rechtsgeschichte, Berlin 2005, S. 195–105.
- Luchterhand, Julia, Malta – Musterschüler trotz Diskussionen, in: Lieb/Maurer/von Ondarza (Hrsg.), In 27+x Schritten zur Reform – Die Ratifikation und Umsetzung des Lissabonner Vertrages, Diskussionspapier SWP Berlin, Mai 2008, http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=4944 (letzte Einsicht 27. 11. 2009), S. 68–71.
- Lyons, Carole, Closer Co-operation and the Court of Justice, in: de Búrca/Scott (Hrsg.), Change in the EU. From Uniformity to Flexibility, Oxford 2000, S. 95–112.
- Magiera, Siegfried, Artikel 247 EGV, in: Grabitz/Hilf (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union III, München 2009.
- Magnette, Paul/Nicoláidis, Kalypso, Coping with the Lilliput Syndrome: Large vs. Small Member States in the European Convention, European Public Law, Vol. 11, No. 1, 2005, S. 83–102.
- Mahon, Pascal/Müller, Christoph, Adhésion de la Suisse à l'Union européenne et démocratie directe, in: Cottier/Kop?e (Hrsg.), Der Beitritt der Schweiz zur Europäischen Union, Zürich 1998, S. 449–485.
- Maier, Hans, Der Föderalismus – Ursprünge und Wandlungen, Archiv des öffentlichen Rechts, Bd. 115, 1990, S. 213–130.
- Majerus, Jean-Marie, Luxemburg und die Europäische Union – Entwicklung der Europapolitik, in: Lorig/Hirsch (Hrsg.), Das politische System Luxemburgs, Wiesbaden 2008, S. 311–329.
- Majone, Giandomenico, The Regulatory State and its Legitimacy Problems, Wien 1998.
- Martenczuk, Bernd, Die differenzierte Integration nach dem Vertrag von Amsterdam, Zeitschrift für europarechtliche Studien, Bd. 1, Heft 4, 1998, S. 447–474.
- Die differenzierte Integration und die föderale Struktur der EU, Europarecht, Heft 3, 2000, S. 351–364.
- Marxer, Wilfried/Pällinger, Zoltán Tibor, Direkte Demokratie in der Schweiz und Liechtenstein – Systemkontexte und Effekte, Liechtenstein-Institut Beiträge, Nr. 36, 2006, http://www.liechtenstein-institut.li/Portals/11/pdf/lib/Beitrag_36.pdf (letzte Einsicht 27. 11. 2009).

- Maurer, Andreas, Alternativen denken! Die Mitgliedschaftspolitik der Europäischen Union vor dem Hintergrund der Beziehungen zur Türkei, SWP-Aktuell 2007, Nr. 36, http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=4166.
- Maurer, Andreas / Haerder, Max, Alternatives to Full Membership of the EU, in: Varwick / Lang (Hrsg.), *European Neighbourhood Policy – Challenges for the EU-Policy Towards the New Neighbours*, Opladen 2007, S. 197–118.
- Mayer, Franz C., Europa als Rechtsgemeinschaft, in: Schuppert / Pernice / Haltern (Hrsg.), *Europawissenschaft*, Baden-Baden 2005, S. 429–488.
- Mech, Bettina, *EWR und Europäische Integration – völker- und europarechtliche Probleme dargestellt am Beispiel Norwegens*, Baden-Baden 2007.
- Meckler, Markus A., *Der Kleinstaat im Völkerrecht*, Frankfurt am Main 2006.
- Mendelson, Maurice H., Diminutive States in the United Nations, *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 21, No. 4, 1972, S. 609–630.
- Meng, Werner, Artikel 49 EUV, in: von der Groeben / Schwarze (Hrsg.), *Kommentar zum EU- / EG-Vertrag*, 6. Auflage, 2003.
- Merki, Christoph Maria, *Wirtschaftswunder Liechtenstein – Die rasche Modernisierung einer kleinen Volkswirtschaft im 20. Jahrhundert*, Zürich 2007.
- Merli, Franz, Der Europäische Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, in: ders. (Hrsg.), *Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts und die Osterweiterung der Europäischen Union*, Dresden 2001, S. 17–36.
- Meyer, Hans, Wahlgrundsätze und Wahlverfahren, in: Isensee / Kirchhof (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland II*, 2. Auflage 1998, S. 269–311.
- Meyer, Peter, Die Grundsätze der Auslegung im Europäischen Gemeinschaftsrecht, *Jura*, Bd. 16, Heft 9, 1994, S. 455–458.
- Meyer, Thomas, *Was ist Demokratie? Eine diskursive Einführung*, Wiesbaden 2009.
- Milward, Alan S., *The European Rescue of the Nation-State*, 2. Auflage, London 2000.
- Mohn, Astrid S., Der Gleichheitssatz im Gemeinschaftsrecht. Differenzierungen im Europäischen Gemeinschaftsrecht und ihre Vereinbarkeit mit dem Gleichheitssatz, *Kehl am Rhein* 1990.
- Möllers, Christoph, Verfassunggebende Gewalt – Verfassung – Konstitutionalisierung, in: von Bogdandy (Hrsg.), *Europäisches Verfassungsrecht*, Berlin 2003, S. 1–58.
- Monar, Jörg, Auf dem Weg zu einem Verfassungsvertrag: Der Reformbedarf der Innen- und Justizpolitik der Union, *Integration*, Bd. 26, Heft 1, 2003, S. 31–47.
- Moravcsik, Andrew, In Defence of the «Democratic Deficit»: Reassessing Legitimacy in the European Union, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40, No. 4, 2002, S. 603–624.
- Müller, Erwin (Hrsg.), *Die Europäische Union im Kampf gegen den Terrorismus: Sicherheit vs. Freiheit?* Baden-Baden 2006.
- Müller-Graff, Peter-Christian, Legal Framework for Relations between the European Union and Central and Eastern Europe: General Aspects, in: Maresceau (Hrsg.), *Enlarging the European Union – Relations between the EU and Central and Eastern Europe*, London 1997, S. 27–40.
- Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, in: Weidenfeld / Wessels (Hrsg.), *Europa von A bis Z – Taschenbuch der Europäischen Integration*, 9. Auflage, Baden-Baden 2006, S. 332–333.
- Münkler, Herfried, Die politische Idee Europa, in: Delgado / Lutz-Bachmann (Hrsg.), *Herausforderung Europa: Wege zu einer europäischen Identität*, München 1995, S. 9–17.

- Murray, Fiona, Micro-States, in: Blockmans / Lazowski (Hrsg.), *The European Union and its Neighbours. A Legal Appraisal of the EU's Policies of Stabilisation, Partnership and Integration*, The Hague 2006, S. 185–106.
- Nagel, Jürgen, Der Einfluss des EWR auf das liechtensteinische Konsumentenschutzrecht, *Jus & News*, Bd. 7, Heft 1, 2003, S. 17–67.
- Nemitz, Paul F., Artikel 211 EGV, in: Schwarze (Hrsg.), *EU-Kommentar*, 2. Auflage, Baden-Baden 2009.
- Nettesheim, Martin, Die konsoziative Föderation von Europäischer Union und Mitgliedstaaten, in: *Zeitschrift für Europarechtliche Studien*, Bd. 5, Heft 4, 2002, S. 507–539.
- EU-Beitritt und Unrechtsaufarbeitung, *Europarecht*, Heft 1, 2003, S. 36–64.
- Neuss, Beate, Mission Impossible? The Task of Enlarging and Deepening the European Union, in: Boehnke (Hrsg.), *Israel and Europe – a complex relationship*, Wiesbaden 2003, S. 155–172.
- Neyer, Jürgen, Welche Integrationstheorie braucht Europa? *Integration*, Bd. 30, Heft 4, 2007, S. 382–393.
- Niederermann, Dieter J., Die Bedeutung der Staatskriterien für den Kleinstaat, in: *Liechtenstein Politische Schriften* 2, Vaduz 1973, S. 75–92.
- Obermüller, Albrecht, Artikel 263 EGV, in: von der Groeben / Schwarze (Hrsg.), *Kommentar zum EU- / EG-Vertrag*, 6. Auflage, Baden-Baden 2003.
- Artikel 265 EGV, in: von der Groeben / Schwarze (Hrsg.), *Kommentar zum EU- / EG-Vertrag*, 6. Auflage, Baden-Baden 2003.
- Obwexer, Walter, *Grundfreiheit Freizügigkeit. Das Recht der Unionsbürger, sich frei zu bewegen und aufzuhalten, als fünfte Grundfreiheit*, Wien 2009.
- Oeter, Stefan, Souveränität und Demokratie als Probleme in der «Verfassungsentwicklung» der Europäischen Union, *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 1995, Bd. 55, S. 659–712.
- Integration und Subsidiarität im deutschen Bundesstaatsrecht – Untersuchungen zur Bundesstaatstheorie unter dem Grundgesetz, Tübingen 1998.
 - Europäische Integration als Konstitutionalisierungsprozess, *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, Bd. 59, 1999, S. 901–917.
 - Föderalismus, in: von Bogdandy (Hrsg.), *Europäisches Verfassungsrecht*, Berlin 2003, S. 59–120.
 - Europäischer Föderalismus-Streit: Eine Unionsverfassung jenseits von Bundesstaat und Staatenbund?, *Liechtensteinische Juristenzeitung*, Bd. 28, Heft 3, 2007, S. 70–78.
 - Europäischer Föderalismusstreit, in: Joerges / Mahlmann / Preuss (Hrsg.), *Schmerzliche Erfahrungen der Vergangenheit und der Prozess der Konstitutionalisierung Europas*, Wiesbaden 2008, S. 185–102.
 - Föderalismus und Demokratie, in: von Bogdandy / Bast (Hrsg.), *Europäisches Verfassungsrecht*, 2. Auflage, Berlin 2009, S. 73–120.
- Ohnet, Jean-Marc, *Histoire de la décentralisation française*, Paris 1996.
- O'Leary, Brendan, An iron law of nationalism and federation? A (neo-Diceyan) theory of the necessity of a federal Staatsvolk, and of consociational rescue, *Nations and Nationalism*, Vol. 7, No. 3, 2001, S. 273–196.
- Oppermann, Thomas, *Europarecht*, 3. Auflage, München 2005.
- Die Grenzen der Europäischen Union oder das Vierte Kopenhagener Kriterium, in: Gaitanides / Kadelbach / Iglesias (Hrsg.), *Europa und seine Verfassung – Festschrift für Manfred Zuleeg*, Baden-Baden 2005, S. 72–79.

- Europarecht, 4. Auflage, München 2009.
- Pache, Eckhard/Rösch, Franziska, Der Vertrag von Lissabon, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, Bd. 27, Heft 5, 2008, S. 473–480.
- Papp, Konstanze von, EuGH zieht Notbremse zum Schutze der sozialen Sicherungssysteme der Mitgliedstaaten bei Unterhaltsstipendien für Studenten, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, Bd. 28, Heft 2, 2009, S. 87–90.
- Pechstein, Matthias, Artikel 4 EUV, in: Streinz (Hrsg.), EUV/EGV, München 2003.
- Pechstein, Matthias/Koenig, Christian, Die Europäische Union, 3. Auflage, Tübingen 2000.
- Peers, Steve, An Ever Closer Waiting Room? The Case for Eastern European Accession to the European Economic Area, Common Market Law Review, Vol. 32, No. 1, 1995, S. 187–113.
- Pernice, Ingolf, Artikel 23 GG, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz Bd. II, 2. Auflage, Tübingen 2006, S. 415–500.
- Theorie und Praxis des Europäischen Verfassungsverbundes, in: Calliess (Hrsg.), Verfassungswandel im europäischen Staaten- und Verfassungsverbund, Tübingen 2007, S. 61–92.
- Peters, Anne, Elemente einer Theorie der Verfassung Europas, Berlin, 2001.
- Europäische Öffentlichkeit im Europäischen Verfassungsprozess, Europarecht, Heft 3, 2004, S. 375–392.
- Petersmann, Ernst-Ulrich, Proposals for a new Constitution for the European Union: Building Blocks for a Constitutional Theory and Constitutional Law of the EU, Common Market Law Review, Vol. 32, No. 2, 1995, S. 1123–1175.
- Phinnemore, David, Stabilisation and Association Agreements: Europe Agreements for the Western Balkans?, European Foreign Affairs Review, Vol. 8, No. 1, 2003, S. 77–103.
- Piazolo, Michael/Hailbronner, Kay (Hrsg.), Festung oder offene Grenzen – Entwicklung des Einwanderungs- und Asylrechts in Deutschland und Europa, München 1995.
- Poew, René, Der Beitritt Zyperns zur EU – Probleme des Völkerrechts, des Europarechts und des zypriotischen Rechts – Leitideen für die Entwicklung eines zukünftigen reorganisierten gesamtzyprischen Staates, Münster 2007.
- Pollak, Johannes, Repräsentation ohne Demokratie – Kollidierende Systeme der Repräsentation in der Europäischen Union, Wien 2007.
- Preston, Christopher, Enlargement and Integration in the European Union, London 1997.
- Puchala, Donald J., Of Blind Men, Elephants and International Integration, Journal of Common Market Studies, Vol. 10, No. 2, 1971, S. 267–184.
- Puttler, Adelheid, Sind die Mitgliedstaaten noch «Herren» der EU? Stellung und Einfluss der Mitgliedstaaten nach dem Entwurf des Verfassungsvertrages nach der Regierungskonferenz, Europarecht, Heft 5, 2004, S. 669–690.
- Rapport, Jaques/Muteba, Ernest/Thurette Joseph J., Small States and Territories: Status and Problems – a UNITAR Study, New York 1971.
- Rauch, Andreas M., Der Heilige Stuhl und die Europäische Union, Baden-Baden 1995.
- Richter, Pascal, Die Erweiterung der Europäischen Union unter besonderer Berücksichtigung der Beitrittsbedingungen, Baden-Baden 1997.
- Richter, Stefan, Die Assoziierung osteuropäischer Staaten durch die Europäischen Gemeinschaften, Berlin 1993.
- Riklin, Alois, Die Europäische Gemeinschaft, in: Riklin/Haug/Probst (Hrsg.), Neues Handbuch der Schweizerischen Aussenpolitik, Bern 1992, S. 461–474.

Literaturverzeichnis

- Ritter, Michael, Das Fürstentum Liechtenstein im Europäischen Wirtschaftsraum – ein besonderes Integrationsmodell, *Liechtensteinische Juristenzeitung*, Bd. 17, Heft 1, 1996, S. 1–10.
- Robbers, Gerhard, Status und Stellung von Religionsgemeinschaften in der Europäischen Union, in: Minkenberg/Willems (Hrsg.), *Politik und Religion*, Wiesbaden 2003, S. 139–163.
- Rothschild, Kurt W., Liechtenstein ist ein kleiner Staat – na und? in: Riklin/Wildhaber/Wille (Hrsg.), *Kleinstaat und Menschenrechte*, Festgabe für Gerard Batliner zum 65. Geburtstag, Basel 1993, S. 27–43.
- Ruffert, Matthias, Schlüsselerfahrungen der Europäischen Verfassung der Zukunft, *Europarecht*, Heft 2, 2004, S. 165–101.
- Artikel 213 EGV, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), *Das Verfassungsrecht der Europäischen Union*, 3. Auflage, München 2007.
 - Artikel 214 EGV, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), *Das Verfassungsrecht der Europäischen Union*, 3. Auflage, München 2007.
 - Artikel 217 EGV, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), *Das Verfassungsrecht der Europäischen Union*, 3. Auflage, München 2007.
 - Art. 43 EUV, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), *Das Verfassungsrecht der Europäischen Union*, 3. Auflage, München 2007.
 - Artikel 43a EUV, in: Calliess/Ruffert, *Das Verfassungsrecht der Europäischen Union*, 3. Auflage, München 2007.
 - Institutionen, Organe und Kompetenzen – der Abschluss eines Reformprozesses als Gegenstand der Europarechtswissenschaft, *Europarecht*, Beiheft 1/2009, S. 31–49.
- Rumler-Korinek, Elisabeth, Würde die neue Verfassung die EU demokratischer machen? *Journal für Rechtspolitik*, Bd. 13, Heft 3, 2005, S. 206–120.
- Sack, Jörn, Die Zwerge Europas, *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, Bd. 8, Heft 2, 1997, S. 45–51.
- Salzburger Expertengespräch (Akademische Vereinigung für Aussenpolitik), Österreich und die EWG, Wien 1963.
- Šarčević, Edin, EU-Erweiterung nach Artikel 49 EUV: Ermessensentscheidungen und Beitrittsrecht, *Europarecht*, Heft 4, 2002, S. 461–482.
- Schäfer, Armin, Die demokratische Grenze Output-orientierter Legitimation, *Integration*, Bd. 29, Heft 3, 2006, S. 187–100.
- Scharpf, Fritz W., *Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung*, Konstanz 1970.
- *Regieren in Europa – effektiv und demokratisch?*, Frankfurt am Main 1999.
- Schauer, Martin, *Schengen – Maastricht – Amsterdam: auf dem Weg zu einer flexiblen Union*, Wien 2000.
- Scheuner, Staatszielbestimmungen, in: Schnur (Hrsg.), *Festschrift für Ernst Horstthoff*, München 1972, S. 325–346.
- Schindler, Dietrich, Verfassungsrecht, in: ders. et al. (Hrsg.), *Die Europaverträglichkeit des schweizerischen Rechts*, Zürich 1990, S. 21–43.
- *Schweizerischer und europäischer Föderalismus*, *Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht*, Bd. 93, Heft 5, 1992, S. 193–123.
- Schliesky, Utz, *Souveränität und Legitimität von Herrschaftsgewalt – Die Weiterentwicklung von Begriffen der Staatslehre und des Staatsrechts im europäischen Mehrebenensystem*, Tübingen 2004.

- Schmalenbach, Kirsten, Artikel 177 EGV, in: Callies/Ruffert (Hrsg.), Das Verfassungsrecht der Europäischen Union, 3. Auflage, München 2007.
- Artikel 310 EGV, in: Callies/Ruffert (Hrsg.), Das Verfassungsrecht der Europäischen Union, 3. Auflage, München 2007.
- Schmidt, Manfred G., *Demokratietheorien*, 3. Auflage, Opladen 2000.
- Der konsoziative Staat. Hypothesen zur politischen Struktur und zum politischen Leistungsprofil der Europäischen Union, in: Grande/Jachtenfuchs (Hrsg.), *Wie problemlösungsfähig ist die EU? Regieren im europäischen Mehrebenensystem*, Baden-Baden 2000, S. 33–58.
- Schmitt, Carl, *Verfassungslehre*, 9. Auflage, Berlin 2003.
- Schmitter, Philippe C., *What is there to legitimize in the European Union ... and how might this be accomplished?*, Wien 2001.
- Schneider, Heinrich, *Alternativen der Verfassungsfinalität: Föderation, Konföderation – oder was sonst?* *Integration*, Bd. 23, Heft 3, 2000, S. 171–184.
- Schneider, Ulrich, *Die Rechte- und Pflichtenstellung des Unionsbürgers – der Beginn einer europäischen Staatsangehörigkeit*, Münster 2000.
- Schön, Cordula, *Der rechtliche Rahmen für Assoziierungen der Europäischen Gemeinschaft*, Frankfurt am Main 1994.
- Schönberger, Christoph, *Die Europäische Union als Bund – zugleich ein Beitrag zur Verabschiedung des Staatenbund-Bundesstaat-Schemas*, *Archiv des öffentlichen Rechts*, Bd. 129, 2004, S. 81–120.
- Unionsbürger – Europas föderales Bürgerrecht in vergleichender Sicht, Tübingen 2005.
 - Lisbon in Karlsruhe, Maastricht's Epigones at Sea, *German Law Journal*, Vol. 10, No. 8, 2009, S. 1201–1218.
- Schoo, Johann, Artikel 251 EGV, in: von der Groeben/Schwarze (Hrsg.), *Kommentar zum EU-/EG-Vertrag*, 6. Auflage, Baden-Baden 2003.
- Artikel 189 EGV, in: Schwarze (Hrsg.), *EU-Kommentar*, 2. Auflage, Baden-Baden 2009.
 - Das neue institutionelle Gefüge der EU, *Europarecht*, Beiheft 1/2009, S. 51–68.
- Schorkopf, Frank, *Homogenität in der Europäischen Union – Ausgestaltung und Gewährleistung durch Art. 6 Abs. 1 und Art. 7 EUV*, Berlin 2000.
- The European Union as an Association of Sovereign States: Karlsruhe's Ruling on the Treaty of Lisbon, *German Law Journal*, Vol. 10, No. 8, 2009, S. 1219–1240.
- Schroeder, Werner, *Das Gemeinschaftsrechtssystem – eine Untersuchung zu den rechtsdogmatischen, rechtstheoretischen und verfassungsrechtlichen Grundlagen des Systemdenkens im Europäischen Gemeinschaftsrecht*, Tübingen 2002.
- Schuppert, Gunnar Folke, *Die assoziative Demokratie*, in: Klein/Schmalz-Bruns (Hrsg.), *Politische Beteiligung und Bürgerengagement in Deutschland*, Bonn 1997, S. 114–152.
- Theorizing Europe, in: Schuppert/Pernice/Haltern (Hrsg.), *Europawissenschaft*, Baden-Baden 2005, S. 3–36.
- Schütze, Robert, *From Dual to Cooperative Federalism: The changing Structure of European Law*, Oxford 2009.
- On «federal» ground: The European Union as an (inter)national Phenomenon, *Common Market Law Review*, Vol. 46, No. 4, 2009, S. 1069–1105.
- Schwartz, Ivo E., Artikel 310 EGV, in: von der Groeben/Schwarze (Hrsg.), *Kommentar zum EU-/EG-Vertrag*, 6. Auflage, Baden-Baden 2003.

Literaturverzeichnis

- Schwarze, Jürgen, Einführung: Der Reformvertrag von Lissabon, in: ders. (Hrsg.), EU-Kommentar, 2. Auflage, Baden-Baden 2009.
- Artikel 220 EGV, in: ders. (Hrsg.), EU-Kommentar, 2. Auflage, Baden-Baden 2009.
 - Artikel 221 EGV, in: ders. (Hrsg.), EU-Kommentar, 2. Auflage, Baden-Baden 2009.
- Schweitzer, Michael, Artikel 205 EGV, in: Grabitz/Hilf (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union III, München 2008.
- Schweitzer, Michael/Hummer, Waldemar/Obwexer, Walter, Europarecht, Wien 2007.
- Schwok, René/Bloetzer, Stephan, Die Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU, Aus Politik und Zeitgeschichte, Nr. 36, 2005, S. 33–38.
- Sedler, Robert A., United States, in: Alen/Blanpain (Hrsg.), International Encyclopedia of Laws – Constitutional Law, The Hague 2005.
- Seidl-Hohenveldern, Ignaz, Völkerrecht, 10. Auflage, Köln 2000.
- Seiler, Markus-René, Kleinststaaten im Europarat – Fallstudien zu Island, Liechtenstein, Luxemburg und San Marino, St. Gallen 1995.
- Kleinststaaten im Europarat, in: Busek/Hummer (Hrsg.), Der Kleinstaat als Akteur in den Internationalen Beziehungen, Vaduz 2004, S. 292–317.
- Shaw, Jo, European Union Legal Studies in Crisis? Towards a New Dynamic, Oxford Journal of Legal Studies, Vol. 16, No. 2, 1996, S. 231–153.
- Siebecke, Simone, Artikel 258 EGV, in: von der Groeben/Schwarze (Hrsg.), Kommentar zum EU-/EG-Vertrag, 6. Auflage, Baden-Baden 2003.
- Artikel 262 EGV, in: von der Groeben/Schwarze (Hrsg.), Kommentar zum EU-/EG-Vertrag, 6. Auflage, Baden-Baden 2003.
- Sieckmann, Jan-Reinard, Regelmodelle und Prinzipienmodelle des Rechtssystems, Baden-Baden 1990.
- Sidentop, Larry, Democracy in Europe, London 2001.
- Sieveking, Klaus, Die Rechtsstellung von Drittstaatsangehörigen nach Assoziationsrecht, Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht, Bd. 9, 1995, S. 227–152.
- Sommermann, Karl-Peter, Staatsziele und Staatszielbestimmungen, Tübingen 1997.
- Soysal, Yasemin Nuhoglu, Limits of Citizenship – Migrants and post-national Membership in Europe, Chicago 1994.
- Staples, Helen, The legal status of third country nationals resident in the EU, The Hague 1999.
- Stapper, Volker, Europäische Mikrostaaten und autonome Territorien im Rahmen der EG, Baden-Baden 1999.
- Stein, Ekkehart, Die rechtswissenschaftliche Arbeit, Tübingen 2000.
- Stein, Eric, Lawyers, Judges, and the Making of a Transnational Constitution, American Journal of International Law, Vol. 75, No. 1, 1981, S. 1–17.
- Steiner, Peter R., Freizügigkeit und Niederlassungsrecht im Fürstentum Liechtenstein im Rahmen des EWR, Liechtensteinische Juristenzeitung, Bd. 21, Heft 1, 2000, S. 1–7.
- Steinsdorff, Silvia von, EU-Kleinststaaten: Motoren der Integration? Aus Politik und Zeitgeschichte, Nr. 46, 2006, S. 23–30.
- Stern, Klaus, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland I, 2. Auflage, München 1984.

- Streinz, Rudolf, Demokratische Legitimation der Rechtssetzung der Europäischen Gemeinschaft, Thüringer Verwaltungsblätter Zeitschrift für öffentliches Recht und öffentliche Verwaltung, Nr. 4, 1997, S. 73–80.
- Strohmeier, Gerd, Die EU zwischen Legitimität und Effektivität, Aus Politik und Zeitgeschichte, Nr. 10, 2007, S. 24–30.
- Stubb, Alexander C.-G., A Categorization of Differentiated Integration, Journal of Common Market Studies, Vol. 34, No. 2, 1996, S. 283–195.
- Stumpf, Cordula, Artikel 2 EUV – Verfassungsprinzipien, Grundrechte, in: Schwarze (Hrsg.), EU-Kommentar, 2. Auflage, Baden-Baden 2009.
- Artikel 6 EUV, in: Schwarze (Hrsg.), EU-Kommentar, 2. Auflage, Baden-Baden 2009.
- Terchechte, Jörg Philipp, Artikel 300 EGV, in: Schwarze (Hrsg.), EU-Kommentar, 2. Auflage, Baden-Baden 2009.
- Thedieck, Karl, Deutsche Staatsangehörigkeit im Bund und in den Ländern, Berlin 1989.
- Thürer, Daniel, Föderalistische Verfassungsstrukturen für Europa – eine zweite Chance der Entfaltung, Integration, Bd. 23, Heft 2, 2000, S. 89–104.
- Thym, Daniel, Ungleichzeitigkeit und europäisches Verfassungsrecht – die Einbettung der verstärkten Zusammenarbeit, des Schengener Rechts und andere Formen der Ungleichzeitigkeit in den einheitlichen institutionellen Rahmen der Europäischen Union, Baden-Baden 2004.
- «United in Diversity» – The Integration of Enhanced Cooperation into the European Constitutional Order, German Law Journal, Vol. 6, No. 11, 2005, S. 1731–1747.
- Tiedtke, Andreas, Demokratie in der Europäischen Union. Eine Untersuchung der demokratischen Legitimation des europäischen Integrationsprozesses vom Vertrag von Amsterdam bis zum Entwurf einer europäischen Verfassung, Berlin 2005.
- Tilch, Horst/Arloth, Frank (Hrsg.), Deutsches Rechtslexikon III, 3. Auflage, München 2001.
- Timmermann, Heinz, Die EU und die «Neuen Nachbarn» Ukraine und Belarus, SWP-Studie 10/2003, http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=242.
- Tomuschat, Christian, EWG und DDR – Völkerrechtliche Überlegungen zum Sonderstatus des Aussenseiters einer Wirtschaftsunion, Europarecht, Heft 4, 1969, S. 298–332.
- Die Europäische Union unter der Aufsicht des Bundesverfassungsgerichts, Europäische Grundrechtezeitschrift, Bd. 20, 1993, S. 489–496.
- Staatsbürgerschaft – Unionsbürgerschaft – Weltbürgerschaft, in: Drexler et al. (Hrsg.), Europäische Demokratie, Baden-Baden 1999, S. 73–88.
- Toulemon, Robert, Kerneuropa – Deutsch-französische Aktionsgemeinschaft in Sicht?, Integration, Bd. 18, Heft 2, 1995, S. 61–67.
- Tridimas, Takis, The General Principles of EC Law, 2. Auflage, Oxford 2006.
- Ulses, Georgia, Monaco und die Europäische Union: heimliche oder unmögliche Mitgliedschaft?, Libertas Paper 55, Sindelfingen 2004.
- Varwick, Johannes/Lang, Kai-Olaf (Hrsg.), European Neighbourhood Policy – Challenges for the EU-Policy Towards the New Neighbourhood, Opladen 2007.
- Vedder, Christoph, Artikel 49 EUV, in: Grabitz/Hilf (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union I, München 2001.
- Die Wirtschaftskooperation der Gemeinschaft mit Drittländern, in: Griller/Hummer (Hrsg.), Die EU nach Nizza, Wien 2002, S. 191–116.

Literaturverzeichnis

- Vedder, Christoph/Lorenzmeier, Stefan, Artikel 133 EGV, in: Grabitz/Hilf (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union II, München 2008.
- Vielgrader, Mario, Mikrostaaten in Europa – Ein Paradoxon im Zeitalter von Interdependenz und Globalisierung?, Univ. Diss., Wien 2000.
- Vierlich-Jürcke, Katharina, Der Wirtschafts- und Sozialausschuss der Europäischen Gemeinschaften, Baden-Baden 1998.
- Vitzthum, Wolfgang, Der Föderalismus in der europäischen und internationalen Einbindung der Staaten, Archiv des öffentlichen Rechts, Bd. 115, 1990, S. 281–304.
- Vogel, Hans, Der Kleinstaat in der Weltpolitik: Aspekte der schweizerischen Aussenbeziehungen im Internationalen Vergleich, Frauenfeld 1979.
- Small States' efforts in international relations: enlarging the scope, in: Höll (Hrsg.), Small States in Europe and Dependence, Wien 1983, S. 54–68.
- Vöneky, Silja, Artikel 310 EGV, in: Grabitz/Hilf (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union III, München 2006.
- Waschkuhn, Arno, Strukturbedingungen des Kleinstaates und ihre Auswirkungen auf den politischen Entscheidungsprozess, in: Geiger/Waschkuhn (Hrsg.), Liechtenstein – Kleinheit und Interdependenz, Vaduz 1990, S. 13–50.
- Wazek, Katrin, San Marino – Autonomer Mikrostaat oder abhängige Enklave?, Dipl.-Arb. Univ. Innsbruck 2004.
- Weber, Albrecht, Zur künftigen Verfassung der Europäischen Gemeinschaft – Föderalismus und Demokratie als Strukturelemente einer Europäischen Verfassung, Juristenzeitung, Bd. 48, Heft 7, 1993, S. 325–329.
- Die Währungsunion – Modell für ein Europa der mehreren Geschwindigkeiten?, in: ders. (Hrsg.), Währung und Wirtschaft, Baden-Baden 1997, S. 273–184.
 - Artikel 310 EGV, in: von der Groeben/Schwarze (Hrsg.), Kommentar zum EU-/EG-Vertrag, 6. Auflage, Baden-Baden 2003.
 - Schlussakte EEA, in: von der Groeben/Schwarze (Hrsg.), Kommentar EU-/EG-Vertrag, 6. Auflage, Baden-Baden 2003.
 - Vom Verfassungsvertrag zum Vertrag von Lissabon, Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, Bd. 19, Heft 1, 2008, S. 7–14.
- Wedel, Henning von, Der sogenannte «Mikrostaat» im internationalen Verkehr, in: Verfassung und Recht in Übersee, Bd. 5, 1972, S. 303–314.
- Wegener, Bernhard, Artikel 221 EGV, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), Das Verfassungsrecht der Europäischen Union, 3. Auflage, München 2007.
- Artikel 222 EGV, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), Das Verfassungsrecht der Europäischen Union, 3. Auflage, München 2007.
 - Artikel 225a EGV, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), Das Verfassungsrecht der Europäischen Union, 3. Auflage, München 2007.
- Weiler, Joseph H. H., Does Europe Need a Constitution? Demos, Telos and the German Maastricht Decision, European Law Journal, Vol. 2, No. 3, 1995, S. 219–158.
- The Constitution of Europe, Cambridge 1999.
 - The External Legal Relations of Non-Unitary Actors: Mixity and the Federal Principle, in: ders. (Hrsg.), The Constitution of Europe, Cambridge 1999, S. 130–187.
 - The Reformation of European Constitutionalism, in: ders. (Hrsg.), The Constitution of Europe, Cambridge 1999, S. 221–137.

Literaturverzeichnis

- Federalism and Constitutionalism: Europe's Sonderweg, Jean Monnet Working Paper, 2000, <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/00/001001.html> (letzte Einsicht 12. 11. 2009).
- Weiler, Joseph H. H./Haltern, Ulrich The Autonomy of the Community Legal Order – Through the Looking Glass, *Harvard International Law Journal*, Vol. 37, 1996, S. 411–448.
- Weiler, Joseph H. H./Halter, Ulrich/Mayer, Franz, European Democracy and its Critics, Jean Monnet Working Paper, Nr. 1, 1995, <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/95/9501ind.html#IV>.
- Weiss, Wolfgang, Eastern Enlargement and European Constitutionalisation, Queen's Papers on Europeanisation 1/2005, <http://www.qub.ac.uk/schools/SchoolofPoliticsInternationalStudiesandPhilosophy/FileStore/EuropeanisationFiles/Filetoupload,38448.en.pdf> (letzte Einsicht 26. 11. 2009).
- Wenaweser, Christian, Herausforderungen und Chance des Kleinstaates – am Beispiel Liechtenstein in der UNO, in: Busek/Hummer (Hrsg.), *Der Kleinstaat als Akteur in den Internationalen Beziehungen*, Vaduz 2004, S. 277–184.
- Wichard, Christian, Artikel 4 EUV, in: Callies/Ruffert (Hrsg.), *Das Verfassungsrecht der EU*, 3. Auflage, München 2007.
- Artikel 203 EGV, in: Callies/Ruffert (Hrsg.), *Das Verfassungsrecht der Europäischen Union*, 3. Auflage, München 2007.
- Artikel 205 EGV, in: Callies/Ruffert (Hrsg.), *Das Verfassungsrecht der Europäischen Union*, 3. Auflage, München 2007.
- Wiener, Antje, Evolving Norms of Constitutionalism, *European Law Journal*, Vol. 9, No. 1, 2003, S. 1–13.
- Wissmann, Matthias, Das Modell der abgestuften Mitgliedschaft. Neue Strategien für künftige Erweiterungsschritte der EU, *Internationale Politik*, Bd. 61, Heft 5, 2006, S. 64–68.
- Witte, Peter, *Kommentar zum Zollkodex*, 3. Auflage, München 2002.
- Wohlgemuth, Michael/Brandi, Clara, Europe à la carte? A Club-theoretical Vindication, in: Warwick/Lang (Hrsg.), *European Neighbourhood Policy – Challenges for the EU-Policy Towards the New Neighbours*, Opladen 2007, S. 159–180.
- Wollenschläger, Ferdinand, Grundfreiheit ohne Markt – die Herausbildung der Unionsbürgerschaft im unionsrechtlichen Freizügigkeitsregime, Tübingen 2007.
- Wouters, Jan, Constitutional Limits of Differentiation: The Principle of Equality, in: de Witte/Hanf/Vos (Hrsg.), *The Many Faces of Differentiation in EU Law*, Antwerpen 2001, S. 301–346.
- Zeh, Juli, Recht auf Beitritt? Ansprüche der Kandidatenstaaten gegen die Europäische Union, in: Callies/Isaak (Hrsg.), *Der Konventionentwurf für eine EU-Verfassung im Kontext der Erweiterung*, Baden-Baden 2004, S. 81–94.
- Zemanek, Karl, Interdependence, in: Bernhardt (Hrsg.), *EPIL II*, Amsterdam, 1995, S. 1021–1023.
- Zimmermann, Andreas, Artikel 181a EGV, in: von der Groeben/Schwarze (Hrsg.), *Kommentar zum EU-/EG-Vertrag*, 6. Auflage, Baden-Baden 2003.
- Zuleeg, Manfred, Der rechtliche Gehalt der Präambeln, in: von der Groeben/Schwarze (Hrsg.), *Kommentar zu EU-/EG-Vertrag*, 6. Auflage, Baden-Baden 2003.
- Der rechtliche Zusammenhalt der Europäischen Union, Baden-Baden 2004.

Über die Autorin

Emilia Breuss, geboren 1984, hat an der Universität Wien das Studium der Rechtswissenschaften mit einem Schwerpunkt im Recht der Internationalen Beziehungen abgeschlossen. Darauf folgte das Promotionsstudium im Europa- und Völkerrecht an der Universität Hamburg, in Zuge dessen dieses Buch entstanden ist. Neben mehreren Auslandsaufenthalten war sie von November 2007 bis Januar 2010 Doktorandin am Liechtenstein-Institut in Bendern.