

Sebastian Weber

Der vermeintliche Problemfall Türkei – Verfassungskrise und Erweiterungsperspektiven der Europäischen Union

Die Europäische Union muss sich entscheiden. Will dieser Verbund souveräner Staaten ein vor allem wirtschaftlicher Zweckverband sein oder soll die immer noch im Werden begriffene politische Wertegemeinschaft verfestigt werden? Diese »verfassungspolitische« Grundentscheidung besitzt besondere Relevanz für die Frage künftiger Erweiterungen der Europäischen Union. Insoweit steckt die EU in einem Dilemma. Ihr beispielloser Erfolg macht sie für die bislang Außenstehenden ungeheuer attraktiv, doch sind zumindest nach landläufiger Meinung ihre Aufnahmekapazitäten jedenfalls zunächst einmal erschöpft. Schon die notwendigen Voraussetzungen für die bereits erfolgte Erweiterung um zwölf Mitgliedstaaten wurden durch die Vertragsrevision von Nizza kaum erreicht.¹

Welches Schicksal die einzelnen Regelungen des Verfassungsvertrages haben werden, ist trotz der Berliner Erklärung vom 25. März und den »Vorentscheidungen« des Brüsseler Gipfels Ende Juni 2007 letztlich noch nicht abzusehen. Die Vorgaben für die anstehende Regierungskonferenz weichen beispielsweise hinsichtlich des Ratsvorsitzes, des Außenministers oder zur Einbeziehung der Grundrechte-Charta erheblich vom Verfassungsvertrag ab. Die Reform des Rechtssetzungsverfahrens durch die Einführung der »doppelten Mehrheit« ist zwar im Grundsatz gelungen, doch musste sie zeitlich verschoben werden. Im Ergebnis mag zwar auf diese Weise die Grundsubstanz des Verfassungsvertrages bewahrt bleiben, die künftige Beitrittspolitik der Europäischen Union lässt sich aus den Brüsseler Entscheidungen indes noch nicht ableiten. Kurioserweise wird die Einführung des nunmehr explizit vorgesehenen Austrittsrechts besonders hervorgehoben. Die EU bleibt bislang eine klarere Formulierung ihrer Zukunft weiter schuldig. Frankreich hat allerdings angekündigt, zumindest in der Frage des Türkei-Beitritts noch in diesem Jahr eine grundsätzliche Klärung herbeiführen zu wollen.

Allenthalben wird auf diese insgesamt missliche Situation verwiesen, um etwa den Beitrittsbegehren der Ukraine oder der Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawiens zurückhaltend bis ablehnend zu begegnen. Ganz hinten auf die berühmt-berüchtigte lange Bank soll nach dem Willen vieler ein Beitritt der Türkei geschoben werden, der der Beitritt einst versprochen wurde und die nun auf dieses Versprechen pocht. Nicht jedem, aber doch einigen wird man unterstellen dürfen, dass ihnen die Verfassungskrise der Europäischen Union durchaus gelegen kommt, um diesem vermeintlichen Problemkandidaten den Beitritt zur Union zu verwehren. *Josef Isensee* hat allerdings pointiert und vollkommen zu

¹ Vgl. hierzu nur Hatje, Die institutionelle Reform der Europäischen Union – der Vertrag von Nizza auf dem Prüfstand, EuR 2001, S. 143 ff.

Recht darauf hingewiesen, dass Europa keine natürlichen Grenzen besitzt und deshalb die Frage entscheidend sei, *was* die Europäische Union denn in Zukunft sein wolle.²

Populär geworden ist in dieser Debatte eine neue Form der Verbindung von Europäischer Union und Drittstaaten, die mit dem wohlklingenden Begriff einer »privilegierten Partnerschaft« versehen wurde. Dieser Versuch, eine Form zwischen Beitritt und Nachbarschaft zu etablieren, die noch dazu über herkömmliche Assoziationen hinausgeht, die beispielsweise auch mit Staaten Afrikas, der Karibik und des pazifischen Raums eingegangen wurden, ist allerdings reichlich offensichtlich von dem Wunsch getragen, Zeit zu gewinnen. Nur wird vor allem die Türkei, mit der schon im Jahre 1963 ein Assoziationsvertrag geschlossen wurde, immer ungehaltener über diese »Taktik« der Europäischen Union. Man mag dies angesichts der diversen innerstaatlichen Probleme, insbesondere im Hinblick auf Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte, für unberechtigt oder gar unverfroren halten, doch wird man nicht umhinkommen, zuzugeben, dass es privilegierte Partnerschaften mit der Europäischen Union schon seit geraumer Zeit gibt, der Türkei insoweit nicht etwas wirklich Neues offeriert wird und dass man die Türkei mit etwas abzufinden versucht, wonach sie nicht verlangt.

I. Grundsätze der Beitrittsverfahrens

Die Grundsätze der Beitrittspolitik der Europäischen Union sind bereits in der Präambel des EU-Vertrages angelegt: Die Teilung des europäischen Kontinents soll überwunden und eine immer enger werdende Union der Völker Europas geschaffen werden (explizit nochmals in Art. 1 Abs. 2 EUV). Grundsätzlich kann deshalb nach Art. 49 EUV jeder europäische Staat Mitglied der EU werden. Voraussetzung hierfür ist »nur«, dass dieser Staat in gleichem Maße wie die Mitgliedstaaten die Grundsätze der Freiheit und Demokratie sowie die Achtung der Menschenrechte, Grundfreiheiten und Rechtsstaatlichkeit gewährleistet. In der Beitrittspraxis wurden zudem die politischen und vor allem die wirtschaftlichen Voraussetzungen für einen Beitritt weiter konkretisiert, die inzwischen als sog. Kopenhagener Kriterien die Beitrittspolitik bestimmen.³ Danach kann nur derjenige Staat Mitglied der Union werden, der sich zu einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb bekennt und dessen Wirtschaft in der Lage ist, als Teil des Binnenmarktes im gemeinschaftlichen Wettbewerb zu bestehen. Da eine rein wirtschaftliche Integration heute nicht mehr vorstellbar ist, ergeben sich auch in anderen Politikbereichen, etwa in der Umwelt- oder auch in der Arbeits- und Sozialpolitik, zunehmende Anforderungen an beitriftswillige Staaten. Schließlich umfasst die Verpflichtung neuer Mitgliedstaaten, den *acquis communautaire*, den gemeinsamen Besitzstand, zu übernehmen, nunmehr auch die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union wie auch die weit fortgeschrittene Integration der Innen- und Justizpolitik im sog. Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts.

Das Beitrittsverfahren soll die Verwirklichung dieser Voraussetzungen sicherstellen. Auf den Aufnahmeantrag eines Staates hin entscheidet der Rat der Europäischen Union auf der Basis einer Stellungnahme der Europäischen Kommission über die Eröffnung von Verhandlungen. Diese erfolgen nach gängiger

² Vgl. Isensee, Zweckverband oder Wertegemeinschaft, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 15.01.2007, S. 8.

³ Hierzu Bruha/Vogt, Rechtliche Grundfragen der EU-Erweiterung, VRÜ 30 (1997), S. 477 (484 ff.).

Praxis »kapitelweise«, wobei naturgemäß bestimmte Politikfelder, etwa Fragen der inneren Sicherheit oder der Personenfreizügigkeit, größere Schwierigkeiten hervorrufen als andere. Am Ende der Verhandlungen steht eine endgültige Stellungnahme der Kommission, auf deren Grundlage das Europäische Parlament mit absoluter Mehrheit und der Rat einstimmig über den Beitritt eines Staates entscheiden. Sofern alle Mitgliedstaaten den völkerrechtlichen Beitrittsvertrag ratifizieren, erfolgt der Beitritt sodann zur Europäischen Union, zur Europäischen Gemeinschaft und zur Europäischen Atomgemeinschaft in einem Schritt.⁴ Mit der herrschenden Europarechtslehre wird man allerdings davon ausgehen müssen, dass ein Rechtsanspruch auf einen Beitritt nicht besteht, unabhängig davon, ob ein Staat die materiellen Kriterien erfüllt oder nicht.⁵ Als neuralgische Punkte sind insoweit die Aufnahmefähigkeit (als 4. Kopenhagener Kriterium) und die Aufnahmewilligkeit der Europäischen Union anzusehen. Nicht nur institutionell muss die Union in der Lage sein, den Beitritt eines Staates zu verkraften. Maßgebend ist genauso, ob durch einen Beitritt die eingangs schon angesprochene Richtung der Integration und die Identität der Europäischen Union, so sie denn eine eigene besitzt⁶, in Frage gestellt werden. Dass schlussendlich auch die finanziellen Konsequenzen einer Erweiterung bedacht sein wollen, vor allem in der Agrar- und Strukturpolitik, liegt auf der Hand. Nicht zu vergessen ist zudem, dass durchaus divergierende Interessen alter und neuer Mitgliedstaaten in einen Ausgleich zu bringen sind, der zumeist in Form von Übergangsregelungen erfolgt, deren Ausmaß exemplarisch an den Regeln zur Arbeitnehmerfreizügigkeit bei der letzten Erweiterungsrunde zu beobachten ist.

II. Schicksalsfrage Türkei-Beitritt?

Der mögliche Beitritt der Türkei zur Europäischen Union ist trotz oder gerade wegen dieser einigermaßen klaren Verfahrensordnung wohl eine der umstrittensten Fragen auf der politischen Agenda und wird immer wieder als Schicksalsentscheidung für die weitere Zukunft der EU angesehen.⁷ Dabei wurde deren Beitritt bereits im Assoziationsvertrag von 1963 angelegt, durch den zunächst engere Verbindungen in Zoll- und Wirtschaftsangelegenheiten geknüpft wurden.⁸ In der Präambel dieses Vertrages wurde die Erleichterung eines späteren Beitritts als übergeordnetes Ziel definiert, wenngleich ein Prüfungsvorbehalt ausdrücklich festgelegt wurde. Nach der zwischenzeitlichen Suspendierung der Assoziierung wurde nach dem offiziellen Beitrittsantrag der Türkei 1987 immerhin im Jahr 1995 die Zollunion zwischen EU und Türkei vollendet.⁹ Nach einer entsprechenden Vorlage der Europäischen Kommission beschloss der Rat die offizielle Aufnahme von Beitrittsverhandlungen 2004, so dass der Türkei der volle Status eines Beitrittskandidaten zuzusprechen ist. Die Türkei hat anlässlich der Vorlage eines rund 400 Seiten umfassenden Reformprogramms zur Annähe-

4 Vgl. Geiger, EUV/EGV-Kommentar, 4. Auflage 2004, Art. 49 EUV, Rn. 9 ff.

5 Vgl. Oppermann, Europarecht, 3. Auflage 2005, § 32, Rn. 6.

6 Vgl. Donig/Meyer/Winkler (Hrsg.), Europäische Identitäten – eine europäische Identität?, 2005.

7 Vgl. bereits die Kontroverse bei Kramer, Die Türkei im Prozess der »Europäisierung«; Steinbach, Die Türkei und die EU – die Geschichte richtig lesen; Wehler, Verblendetes Harakiri – der Türkei-Beitritt zerstört die EU, Aus Politik und Zeitgeschichte 54 (33-34/2004), S. 3 ff.

8 ABl. EWG 1964, S. 3687.

9 Hierzu Hummer, Die räumliche Erweiterung des Binnenmarktrechts, EuR 2002, Beiheft 1, S. 75 (88 ff.); Rumpf, Die Zollunion EU – Türkei, RIW 43 (1997), S. 46 ff.

rung an die EU-Standards unterdessen erklärt, sie wolle bis zum Jahr 2014 die Beitrittsvoraussetzungen erfüllen.¹⁰

Die Debatte um den möglichen Beitritt der Türkei wird – um es einigermaßen wertfrei zu formulieren – mit großer Leidenschaft geführt. Sowohl in der Bevölkerung als auch in den politischen Führungsetagen der Mitgliedstaaten ist der Übergang zwischen sachlicher Diskussion und der Äußerung emotionaler Befindlichkeiten dabei einigermaßen fließend. Das geographische Argument, die Türkei sei nur zu ihrem kleinsten Teil ein europäischer Staat und deshalb nicht beitragsfähig, soll an dieser Stelle außen vor bleiben. Seine Überzeugungskraft dürfte jedenfalls nur begrenzt sein. Festgehalten werden kann dagegen, dass die Türkei mit rund 80 Millionen Einwohnern aus dem Stand heraus zum zweitgrößten Mitgliedstaat der Union würde und womöglich angesichts der demographischen Entwicklung Deutschlands in nicht allzu ferner Zukunft auch an die erste Stelle vorrücken könnte. Dass der Türkei-Beitritt für die EU in ökonomischer Hinsicht eine große Herausforderung wäre, ist ebenso offensichtlich wie es die Reformnotwendigkeiten innerhalb der Türkei im Hinblick auf Rechtsstaatlichkeit, Menschen- und Minderheitenrechte sind. In ihrer Mitteilung vom 8. November 2006 über die »Erweiterungsstrategie und wichtigste Herausforderungen für den Zeitraum 2006–2007« äußert sich die Kommission insoweit nach wie vor kritisch und mahnt weitere Reformen nachdrücklich an,¹¹ doch bleiben die Verhandlungen grundsätzlich auf einen Beitritt ausgerichtet. Daran ändert auch die zwischenzeitliche Suspendierung der Gespräche über einzelne Sachgebiete nichts. Diese Verhandlungsführung ist auch konsequent, kann doch das Ziel von Beitrittsverhandlungen – *nomen est omen* – nur der Beitritt sein, wenngleich diese selbstverständlich »ergebnisoffen« geführt werden, was von den Skeptikern immer wieder betont wird. Klargestellt sei an dieser Stelle auch, dass es sich insoweit auch nur um einen vollständigen Beitritt handeln kann, denn ein wie auch immer ausgestalteter Teilbeitritt eines Staates zur Union ist nach der gegenwärtig geltenden Vertragslage nicht möglich.¹²

Einmal unterstellt, die Türkei würde tatsächlich in wenigen Jahren die Aufnahmebedingungen erfüllen, dann käme es zunächst noch auf die Aufnahmebereitschaft der Union an, die sich auch an der gem. Art. 6 und 7 EUV zu wahrenenden Homogenität der Mitgliedstaaten bemisst, aber vor allem auch auf ihre Aufnahmebereitschaft, welche indes mehr als zweifelhaft erscheint. Der Einwand, die Türkei passe als islamisch geprägter Staat nicht zur christlich-jüdisch fundierten EU, gewinnt bei dieser Betrachtung erheblich an Virulenz. Die Gefahr, dass die Mitgliedstaaten bei ihrer Entscheidung vor allem von der Zurückhaltung gegenüber dem vermeintlich Fremden geleitet werden, ist dabei nicht als gering einzuschätzen. Die geostrategischen wie auch sicherheitspolitischen Chancen eines Türkei-Beitritts dürften dagegen von seinen Befürwortern in den Vordergrund gestellt werden.

III. Zur Notwendigkeit einer kohärenten Erweiterungsstrategie

Eines ist schon heute gewiss: Soll das mögliche Scheitern der Beitrittsverhandlungen nicht als fremdenfeindliche und islamophobische Entscheidung der EU

¹⁰ Vgl. die Berichterstattung der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom 18. April 2007, S. 1.

¹¹ Vgl. KOM (2006) 649 endg., S. 11 f.; bestätigt durch den Europäischen Rat im Dezember 2006.

¹² Vgl. noch zur Maastrichter Fassung des EU-Vertrages, die insoweit aber bis heute unverändert geblieben ist: Bruha/Vogt (Fn. 3), S. 495 f.

zu einem politischen Fiasko führen, dann muss die Union eine klare verfassungspolitische Antwort auf die Frage geben, welche Grenzen die EU denn haben soll und warum dies so ist. Eine aus einem vorgeblich gemeinsamen Werte-Fundament abgeleitete geographische Grenzziehung würde hierbei eine besonders stichhaltige Argumentation erfordern, zumal bereits innerhalb der gegenwärtigen Union Grundwerte durchaus umstritten sind, wie die Debatte um den Gottesbezug in der Präambel des Verfassungsvertrages illustriert. Nicht nur mit Blick auf die Türkei, sondern auch angesichts anderer möglicher Beitrittskandidaten gerät die Europäische Union dabei verfassungspolitisch in schweres Fahrwasser.

Ein schillerndes Beispiel hierfür ist die Ukraine. Obwohl die Begeisterung über die »orangene« Revolution 2004 in Kiew europaweit kaum Grenzen fand und teilweise sogar diplomatische Gepflogenheiten vergessen ließ, verweigert die EU dem »demokratischen Musterland« im Osten bis heute ausdrücklich eine Beitrittsperspektive. Dabei kann kein Zweifel daran bestehen, dass die Ukraine als ein Staat der geographischen Mitte Europas grundsätzlich zu dem in der Präambel des EU-Vertrages genannten Kreis der Völker Europas gehört. In der bereits erwähnten Mitteilung der Kommission vom November 2006 wird die Ukraine jedoch noch nicht einmal als »potentielles Kandidatenland« erwähnt – im Gegensatz zu Albanien, Bosnien-Herzegowina, Montenegro, Serbien und Kosovo.

Die Aufnahme von Verhandlungen der Kommission mit der Ukraine über einen »verstärkten« Kooperationsvertrag, die sich dem äußeren Anschein nach von herkömmlichen Beitrittsverhandlungen kaum unterscheiden, erscheint daher ambivalent. Sinn und Zweck des Kooperationsvertrages ist ebenfalls die Heranführung der Ukraine an den *acquis communautaire* des Gemeinschaftsrechts. Daneben spielen energiepolitische Fragen ebenso eine entscheidende Rolle wie eine engere Zusammenarbeit in der Außen- und Sicherheitspolitik. Seinem Wesen nach ist dieser Kooperationsvertrag daher eigentlich ein passgenaues Instrument zur Vorbereitung eines Beitritts der Ukraine, doch kommt man nicht umhin, die explizite Verweigerung einer Beitrittsperspektive ernst zu nehmen. Besonders augenfällig ist in diesem Zusammenhang die Tatsache, dass mit Blick auf einen Beitritt Polens zum Schengen-Raum die polnisch-ukrainische Grenze besonders hohen Sicherheitsstandards unterlegt und damit als östliche Grenze der EU manifestiert wird.

Ziel der Ukraine ist es gegenwärtig, wenigstens ein formales Assoziierungsabkommen gem. Art. 310 EG-Vertrag mit der Europäischen Union zu schließen, denn bislang waren solche Abkommen mit europäischen Staaten in der Regel eine Etappe auf dem Weg zur Vollmitgliedschaft.¹³ Die Assoziierung eines Staates kann zur Begründung durchaus umfangreicher Rechte und Pflichten auf völkerrechtlicher Basis führen. In der bisherigen Praxis wurde meist zunächst eine Zollunion oder eine Freihandelszone eingerichtet, doch ist eine Assoziation nicht grundsätzlich auf wirtschaftliches Zusammenwachsen begrenzt. Regelmäßig werden durch ein Assoziierungsabkommen besondere Verfahrensarten untereinander vereinbart und auch sog. Assoziierungsorgane eingeführt, die insbesondere zur Klärung von Streitfragen beitragen sollen. Je nach Grad der Assoziierung und des auf der Grundlage des Assoziierungsvertrages erlassenen weiteren Rechts erfolgt eine sehr enge Verflechtung mit der Europäischen Union.

¹³ Vgl. Oppermann (Fn. 5), § 32, Rn. 34; Schuller, Ein dorniger Weg, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 05.03.2007, S. 10.

Der Europäische Gerichtshof erkennt dieses sog. Assoziationsrecht denn auch je nach seinem Inhalt als integralen Bestandteil des Gemeinschaftsrechts an.¹⁴

Auch wenn die Lage auf dem westlichen Balkan ungleich unübersichtlicher ist als in der Ukraine, ist die Europäische Union auch hier gefordert, Farbe zu bekennen. Kroatien und Mazedonien haben im Jahr 2003 offizielle Beitrittsanträge gestellt. Nach einer entsprechenden Stellungnahme der Kommission hat sich der Rat einer weitergehenden Integration Kroatiens in seinem Beschluss vom 13. September 2004 aufgeschlossen gegenüber gezeigt.¹⁵ Bezeichnenderweise wurde unter der Überschrift einer »Europäischen Partnerschaft mit Kroatien« letztlich das Verhandlungsprogramm für formale Beitrittsverhandlungen skizziert, die denn auch im Oktober 2005 offiziell aufgenommen wurden. Die Perspektive Mazedoniens ist dagegen vergleichsweise undeutlich und gegenwärtig auch nicht konkret formuliert, obwohl es seit Dezember 2005 offiziell als Beitrittskandidat geführt wird.

Im Anhang 2 ihrer Mitteilung vom November 2006 zur Erweiterungsstrategie nimmt die Europäische Kommission allerdings ausführlich Stellung zur Entwicklung Albaniens und der Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawiens. Konkrete Optionen sind aus diesem Papier indes nicht abzuleiten. Bedenklich erscheint diese abwartende Haltung vor allem mit Blick auf Bosnien-Herzegowina und Montenegro, dessen Loslösung von Serbien ohne eine »europäische« Perspektive kaum vorstellbar gewesen wäre. In Bosnien-Herzegowina hat sich die Europäische Union im Rahmen ihres von der NATO übernommenen SFOR/EUFOR-Mandats in so beachtlichem Umfang für die militärische und zivile Sicherung einer friedlichen Zukunft des Vielvölkerstaates engagiert, dass die Entwicklung einer konkreten Zukunftsperspektive zwingend geboten ist, will die Union nicht Gefahr laufen, ihre aktuelle Investition irgendwann abschreiben zu müssen. Dass das Verhältnis zu Serbien angesichts der mangelhaften Zusammenarbeit mit dem Internationalen Straftribunal in Den Haag und der bis heute ungeklärten Zukunft Kosovos problematisch ist, bedarf keiner weiteren Erläuterung.

Es verwundert angesichts dieser Disparität denn auch kaum, dass es der Europäischen Union bislang nicht gelungen ist, eine kohärente Strategie für den gesamten Balkan zu entwickeln, die auch das vielfach als »Armenhaus« Europas bezeichnete Albanien einbezieht. Die EU ist auf dem Balkan allerdings als *die* regionale Friedensmacht schlechthin gefragt, soll dieser Teil Europas nicht auf lange Zeit von Wohlstand und Entwicklung abgehängt werden. Zwar sind Lösungen nur im Einvernehmen mit Russland zu erzielen, doch dürfte gerade ein durch Assoziierungen vorbereiteter Beitritt zur EU ein erfolversprechendes Instrument sein, um eine dauerhafte Befriedung der Region zu bewirken. Dass die Europäische Union den Balkanländern im Jahr 2000 grundsätzlich eine »Beitrittsperspektive« eröffnet hat, ist deshalb zu begrüßen, doch müssen diesen Worten auch Taten folgen.

¹⁴ EuGH, Slg. 1987, Rs. 12/86, Demirel, S. 3219; Slg. 1984, Rs. 181/83, Hageman, S. 449; vgl. Wichard, Calles/Ruffert (Hrsg.), Das Verfassungsrecht der Europäischen Union, 3. Auflage 2007, Art. 310 EGV, Rn. 24 ff.

¹⁵ ABl. EG Nr. L 297, S. 19.

Dass gerade im Rahmen von Assoziierungsverträgen weitgehende Verbindungen erzeugt werden können, die die Bezeichnung »privilegierte Partnerschaft« auch verdienen, zeigt ein kurzer Blick auf Norwegen und die Schweiz. Durch das sog. EWR-Abkommen vom 2. Mai 1992 (die EØS-Avtale) hat Norwegen ein umfangreiches Assoziationsverhältnis nach Art. 310 EGV begründet, das nach dem EU-Beitritt der anderen ehemaligen Mitglieder der European Free Trade Association (EFTA) – Finnland, Schweden und Österreich – dem von Liechtenstein und Island entspricht. Im Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) gilt weiterhin das Recht der EG, das insoweit auch von Norwegen übernommen wird, vor allem bei den Regelungen zur Waren-, Personen-, Dienstleistungs- und Kapitelverkehrsfreiheit, aber auch für Teile der Sozialpolitik, des Verbraucher- und Umweltschutzes. Sonderregime bestehen für das Agrar- und Fischereiwesen.¹⁶ Von besonderer Bedeutung ist daneben die Übernahme des sog. Schengener Rechts, durch das die Personenkontrollen an den Binnengrenzen des Schengen-Raumes grundsätzlich entfallen sind, gemeinsame Kontrollstandards für die Sicherung der Außengrenzen festgelegt sowie eine Vereinheitlichung der Visumpolitik erreicht wurden. Hinzu kommt die Nutzung der im Schengener Informationssystem erfolgten Vernetzung der nationalen Fahndungsdatenbanken.¹⁷ Sowohl wirtschaftlich als auch im Hinblick auf die innere Sicherheit ist auf diesem Weg eine sehr umfangreiche »Teilintegration« Norwegens in das Recht der EU erfolgt.¹⁸ Darüber hinaus wird Norwegen als NATO-Mitglied faktisch auch von der Gemeinsamen Europäischen Verteidigungs- und Sicherheitspolitik berührt, so dass auch hier eine Annäherung an die EU erfolgt.¹⁹

Die Schweiz ist dem EWR-Abkommen dagegen aufgrund einer ablehnenden Volksabstimmung 1992 nicht beigetreten. Da auch ein formaler Beitritt zur EU bis auf weiteres keine Mehrheit in der Schweizer Bevölkerung findet, wurde durch den Abschluss zweier umfangreicher Pakete sog. »bilateraler Verträge« eine erhebliche Annäherung an das Rechtssystem der Europäischen Union vorgenommen.²⁰ Davon umfasst sind die Personenfreizügigkeit, der Luftverkehr, Güter- und Personenverkehr auf Straßen und Schienen, der Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen sowie Regelungen in den Bereichen Umwelt, Bildung, Medien, Altersversorgung, Statistik und Dienstleistungen. Ferner wurden Vereinbarungen zum Abbau von Handelshemmnissen, zum öffentlichen Beschaffungswesen und zur wissenschaftlichen und technischen Zusammenarbeit getroffen. Unter Wahrung des Schweizer Bankgeheimnisses gelang es schließlich auch, eine verstärkte Zusammenarbeit bei der Betrugsbekämpfung und der Zinsbesteuerung zu vereinbaren. Darüber hinaus ist auf den noch nicht

¹⁶ Vgl. Hummer (Fn. 9), S. 94 ff.; Streit, Das Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum, NJW 1994, S. 555 ff.

¹⁷ Hierzu im Überblick Magiera, Die Beseitigung der Personenkontrollen an den Binnengrenzen der Europäischen Union, in: Burmeister (Hrsg.), Festschrift Klaus Stern zum 65. Geburtstag, 1997, S. 1317 ff.; kritisch insbesondere zum letzten Aspekt Leutheusser-Schnarrenberger, Ein System gerät außer Kontrolle: Das Schengener Informationssystem, ZRP 2004, S. 97 ff.

¹⁸ Vgl. auch Bruha/Alsen, EWR, EU-Mitgliedschaft und neue Nachbarschaftspolitik der Europäischen Union, in: Bruha/Pällinger/Quaderer (Hrsg.), Liechtenstein – 10 Jahre im EWR, Schaan 2005, S. 161 (167), die den EWR als Teil eines verflochtenen und sich überlappenden Systems einer Integration auf mehreren Ebenen beschreiben, dessen Kernstück die Europäische Union sei.

¹⁹ Vgl. Dietrich, Die rechtlichen Grundlagen der Verteidigungspolitik der Europäischen Union, ZaöRV 66 (2006), S. 663 ff.; Weber, Die EU-Mission in Kongo: Perspektive einer Europäischen Friedenspolitik?, EuR 2006, S. 879 (884 ff.).

²⁰ Vgl. den Beschluss des Rates zum ersten Paket in ABl. EG 2002 Nr. L 114, S. 1.

abschließend vollzogenen Beitritt der Schweiz zum Schengen-Abkommen und seinen Folgeverträgen hinzuweisen, der bei einer Volksabstimmung 2005 mit knapper Mehrheit bestätigt wurde.²¹

Sowohl Norwegen als auch die Schweiz haben so auf der Basis völkerrechtlicher Verträge und zahlreicher Durchführungsabkommen mittlerweile ein detailliert ausgestaltetes Verhältnis zur Europäischen Union entwickelt. Beide Beispiele zeigen, dass »unterhalb« eines Beitritts weitgehende Formen der Zusammenarbeit mit Drittstaaten, gleichsam als »privilegierte Partnerschaften«, vereinbart werden können. Gleichwohl wird man davon ausgehen müssen, dass hier in gewisser Weise atypische Fälle vorliegen, denn angesichts ihrer Wirtschafts- und Gestaltungsmacht begegnen sich die Schweiz, Norwegen und die EU zumindest ansatzweise auf einer Ebene, so dass ein für alle Beteiligten akzeptables Design dieser »privilegierten Partnerschaften« erreicht werden konnte. Auch wenn die EU ob ihrer Größe und Wirtschaftsleistung letztendlich immer am längeren Hebel sitzen dürfte, können sich Norwegen und die Schweiz, die angesichts ihrer Voraussetzungen eigentlich als »geborene« EU-Mitgliedstaaten anzusehen sind, das notwendige Maß an Selbstvertrauen erlauben, um am Verhandlungstisch bestehen zu können.

Zwar mangelt es auch der türkischen Staatsführung nicht an Selbstvertrauen, und auch für sie dürfte eine entsprechende Partnerschaft nicht grundsätzlich unattraktiv erscheinen, doch unterliegt die Türkei wirtschaftlich wie politisch doch deutlich anderen Bedingungen als Norwegen und die Schweiz. Eine Heranführung der Türkei durch weitere Schritte einer Teilintegration erscheint insofern zwar als erfolversprechende Strategie, doch könnte damit aus türkischer Perspektive nur eine Etappe beschrieben werden, denn mit einer »privilegierten Partnerschaft« ist jedenfalls das eigentliche Ziel der Türkei nicht erfasst, die im Gegensatz zu Norwegen und der Schweiz einen Beitritt explizit wünscht und sich nicht aus eigenem Antrieb außerhalb der EU-Strukturen halten will.

V. Europäische Nachbarschaftspolitik

Anders stellt sich auch das Verhältnis zu denjenigen Staaten dar, zu denen die EU partnerschaftliche Beziehungen im Rahmen der sog. Europäischen Nachbarschaftspolitik entwickeln möchte. Im Fokus dieser Politik stehen einerseits Staaten wie Moldawien und Aserbaidschan, die Kaukasusrepubliken, aber auch Weißrussland und Russland selbst, andererseits die teilweise bereits im sog. Barcelona-Prozess assoziierten Anrainerstaaten des Mittelmeeres wie Marokko, Tunesien, Libyen und Ägypten sowie auch Israel, Syrien und Jordanien.²²

Der Verfassungsvertrag sieht in Art. I–57, also im ersten Teil als Titel VIII, eine primärrechtliche Kodifikation dieser bis heute nicht explizit geregelten Nach-

21 Vgl. Hummer (Fn. 9), S. 104 ff.; Jaag, Die Beziehungen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union – eine Bestandsaufnahme nach der Zustimmung zu den sektoriellen Abkommen von 1999, Zeitschrift für schweizerisches Recht 119 (2000), S. 223 (228 ff.); Epiney, Rechtshilfe in Strafsachen in der EU – Zugleich ein Beitrag zum derzeitigen Stand der Verhandlungen der EG im Rahmen der »Bilateralen II« mit der Schweiz, EuZW 2003, S. 421 ff.; Pfenninger, Der Europäische Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts – Schengen/Dublin und die Schweiz, Schweizerisches Jahrbuch für Europarecht 2004/2005, S. 315 ff.

22 Vgl. bereits die Mitteilung der Europäischen Kommission KOM (2003) 104 endg. vom 11. März 2003 und die hierzu erfolgte Stellungnahme des Europäischen Parlaments, ABl. C 87 E, S. 506 ff.; für eine Intensivierung der Nachbarschaftspolitik als Kompromiss zwischen erweiterungswilligen und -unwilligen Mitgliedstaaten Lippert, Assoziierung plus gesamteuropäische Aufgabenkonföderation: Plädoyer für eine selbstbewusste Nachbarschaftspolitik, integration 29 (2006), S. 149 ff.

barschaftspolitik vor. Danach soll die Union besondere Beziehungen zu ihren Nachbarn entwickeln, um »einen Raum des Wohlstands und der guten Nachbarschaft« zu begründen, der einerseits auf den Grundwerten der Union aufbaut, dem andererseits aber vor allem eine Frieden stiftende bzw. stabilisierende Funktion zukommen soll. Entsprechend der bisherigen Zusammenarbeit mit afrikanischen, karibischen und pazifischen Staaten (den sog. AKP-Staaten) wird man der so skizzierten Nachbarschaftspolitik auch entwicklungspolitischen Charakter zusprechen können. Ergänzend wird man deshalb zur näheren Eingrenzung auch Art. III-292 des Verfassungsvertrages hinzuziehen dürfen. Danach sollen Beziehungen zu Drittstaaten, die die Grundwerte der Europäischen Union achten, ausgebaut und zu Partnerschaften entwickelt werden. In Absatz 2 lit. d dieses Artikels wird insoweit die nachhaltige Entwicklung der Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt in den betreffenden Staaten angestrebt, wobei vorrangig die Bekämpfung der Armut erfolgen soll.

Gleichwohl bleibt der Umfang dieser Nachbarschaftspolitik rechtlich diffus. Ebenso wie Art. 310 des EG-Vertrages ausdrücklich lediglich die Verbandskompetenz der Union zum Abschluss von Assoziierungsabkommen normiert, eröffnet Art. I-57 Abs. 2 des Verfassungsvertrages nur grundsätzlich die Möglichkeit, Nachbarschaftsverträge abzuschließen, ohne genau zu definieren, welche Regelungsbereiche *die* Union denn in diese völkerrechtlichen Verträge aufnehmen darf, ohne ihre eigenen Kompetenzgrenzen als »Verband« zu überschreiten. In der Assoziierungspraxis wurde aus diesem Grund eine ganze Reihe gemischter Verträge geschlossen, in denen sowohl Regelungen getroffen wurden, die in den Zuständigkeitsbereich der Union fielen, als auch solche, bei denen die Kompetenz bei den Mitgliedstaaten verblieben war. Maßgebend für die Regelungskompetenz der Union ist danach sowohl bei der Assoziierungs- als auch der Nachbarschaftspolitik das ohnehin geltende Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung, wonach die Union nur diejenigen Fragen regeln darf, die ihr in den Gründungsverträgen explizit zugewiesen wurden. Dies bedeutet im Ergebnis aber auch, dass bei jedem einzelnen Vertragspassus zu prüfen ist, ob sich eine äquivalente Regelungsbefugnis der Europäischen Union für den unionsinternen Sachverhalt findet oder ob sich die Mitgliedstaaten die Regelung der betreffenden Fragen auch im Verhältnis zur Union vorbehalten haben. In letzterem Fall wäre sowohl ein Assoziierungs- wie in einem Nachbarschaftsvertrag wiederum ein gemischtes Abkommen, also eines der Europäischen Union und jedes einzelnen Mitgliedstaats, das mit dem jeweiligen Vertragspartner zu schließen ist.²³

Die Grenze zwischen Assoziierungs- und Nachbarschaftsvertrag erscheint zumindest nach den verfassungsvertraglichen Grundlagen fließend. Vorzugsweise dürfte von einer Assoziierung bei europäischen Staaten dann zu sprechen sein, wenn eine weitergehende Perspektive hin zu einer Mitgliedschaft des betreffenden Staates zumindest denkbar ist, während Nachbarschaftsverträge wohl eher mit denjenigen Staaten zu schließen sind, die auf Dauer außerhalb der Union stehen werden.

VI. Verfassungspolitische Ausgangsfrage

Gerade diese Differenzierung führt zur »verfassungspolitischen« Ausgangsfrage zurück. Die bereits zitierte Formel der Präambel des EU-Vertrages erteilt der

²³ Vgl. Wichard (Fn. 14), Art. 310 EGV, Rn. 12 ff.

Europäischen Union einen klaren Handlungsauftrag. Die EU ist deshalb gegenwärtig strategisch herausgefordert, will sie diesen Handlungsauftrag erfüllen, denn soll die Spaltung des Kontinents überwunden werden und eine immer enger werdende Union der Völker Europas entstehen, dann ist damit ohne Zweifel nicht nur die Überwindung der Spaltung zwischen den Blöcken des Kalten Krieges gemeint, sondern man wird aus dieser Maßgabe auch ableiten können, dass die Europäische Union durch ihre Beitrittspolitik keine neuen Spaltungen hervorrufen darf. Insbesondere das Beispiel Ukraine offenbart unnachgiebig die Schwierigkeiten der aktuellen Beitrittspolitik. Es wäre zumindest mehr als eine Ironie²⁴ der Geschichte, sollte am Ende die Türkei Mitglied der Europäischen Union werden, während der Ukraine der Beitritt verwehrt bliebe. Eine stringente Beitrittspolitik muss die Union aber offenkundig nach der Aufnahme von zwölf neuen Mitgliedstaaten und dem Scheitern des Verfassungsvertrages erst wieder formulieren. Die von der Kommission in ihrer Mitteilung zur Erweiterungsstrategie gezogenen Schlussfolgerungen reichen insoweit nicht aus.

Nicht von der Hand zu weisen ist aber, dass die gegenwärtige Verfassung der Europäischen Union (bestehend aus EUV, EGV und EAGV) sowohl rechtlich wie tatsächlich nicht dazu geeignet ist, ohne tiefgreifende Veränderungen immer mehr Staaten aufzunehmen. Weder das institutionelle Kleid noch die Regelungstechnik passen zu einer Union mit 35 oder 40 Mitgliedstaaten. Insoweit steht die Europäische Union tatsächlich an einem Scheideweg. Lässt man einmal das Bild vom »Europa der unterschiedlichen Geschwindigkeiten« außer Acht,²⁵ dann drängt sich zunächst eine Strategie auf, die immer wieder den Briten zugeschrieben wird: Eine immer größer, gleichsam breiter werdende Union, die aber notgedrungen angesichts ihres Umfangs an Tiefe verlieren muss und deshalb ihr gegenwärtig übertragene Kompetenzen wieder an die Mitgliedstaaten zurückgeben muss. Insbesondere den Vertretern des bisweilen ins Stottern geratenen deutsch-französischen Motors der Europäischen Union stößt diese Vorstellung eher sauer auf. Auch wenn sich diese bislang darin einig sind, einen Bundesstaat Europa nicht zu wollen, so wurde doch ganz offenkundig immer wieder ein Kompetenztransfer zugunsten der überstaatlichen Ebene vollzogen, sei es aus dem Sachzusammenhang heraus oder weil man ein neues Projekt unter dem Dach der Europäischen Union ins Leben rufen wollte. Diese Integrationstiefe führt nun dazu, dass die Kapazitäten für neue Mitglieder erschöpft zu sein scheinen.²⁶ Die angedeutete Konsequenz hieraus wäre aber nicht nur ungerecht, sondern auch in der Sache schwer zu begründen, denn die beitragswilligen Staaten von morgen sind im Vergleich zu den gerade aufgenommenen nicht etwa so viel weniger geeignet, sondern kämen schlicht historisch zu spät, und sie würden lediglich mit der Begründung abgelehnt, dass die Union mehr Mitglieder nicht verkraften könne.

Sowohl die Erweiterung als auch die Vertiefung der Europäischen Union sind indes – zumindest noch – als gleichberechtigte Grundsätze und Ziele des Unionsverfassungsrechts anzusehen. Ein Vorzug des einen Verfassungsprinzips gegenüber dem anderen ist insoweit nicht vorgesehen.²⁷ Um jedoch die Hand-

24 So Oppermann (Fn. 5), § 32, Rn. 44.

25 Vgl. hierzu und anderen Modellen einer »differenzierten Integration« Müller-Graff, 'Differenzierte Integration': Konzept mit sprengender oder unitarisierender Kraft für die Europäische Union?, *Integration* 30 (2007), S. 129 (130 ff.).

26 Vgl. zu den möglichen Strategien Faber, Die Weiterentwicklung der Europäischen Union: Vertiefung versus Erweiterung?, *Integration* 30 (2007), S. 103 (104 ff.).

27 Bruha, Europäischer Integrationsauftrag und Integrationsfähigkeit der EU, Manuskript, S. 10 f.

lungsfähigkeit der Europäischen Union zu gewährleisten, sollte für jeden einzelnen Beitrittsaspiranten eine konkrete Perspektive definiert werden, aus der sich sowohl die inneren Reformfordernisse auf Seiten der Union als auch individualisierte Beitrittsvoraussetzungen ergeben. Die Strategie der Kommission aus dem Jahr 2006 wäre demnach erheblich zu erweitern (*sic!*). Die Union sollte dabei den Mut aufbringen, auch unbequeme Wahrheiten zu formulieren. Es ist ohnehin ganz offenkundig, dass der ein oder andere (potentielle) Beitrittswunsch erheblich realistischer ist und vor allem auch schneller zu erfüllen sein dürfte als andere.²⁸

Dass in Folge eines Beitritts der Türkei oder anderer vergleichbar voraussetzungsvoller Beitrittsaspiranten sodann Formen einer »differenzierten Integration« sachdienlich erscheinen dürften, wäre für die bisherige EU nichts Ungewöhnliches, wie die Währungsunion und die Entwicklung des Schengen-Raumes zeigen. Als Lösungskonzepte für Fälle politischer Blockadesituationen richten sich die zugrunde liegenden Modelle indes nur an die Mitgliedstaaten, setzen also die Vollmitgliedschaft voraus, auch wenn sie – wie das Schengener Recht – für Nichtmitglieder offenstehen.

Die Idee einer »privilegierten Partnerschaft« soll im Gegensatz hierzu eine grundsätzliche Variante zur Mitgliedschaft sein, wenngleich der Begriff »Partnerschaft« inzwischen inflationäre Verwendung findet, wie die skizzierte Nachbarschaftspolitik zeigt. Zwar haftet der »Partnerschaft« im Vergleich zur »Mitgliedschaft« rein äußerlich bereits der Makel der Zweitklassigkeit an, doch lässt sich, wie die Beispiele Norwegen und Schweiz eindrucksvoll belegen, auch durch Assoziationen ein ähnlich tiefes Zusammenwachsen erzeugen, so dass in der Sache auch die privilegierten Partner durchaus beachtliche Vorteile davontragen. Die Partnerschaft bietet darüber hinaus den Vorteil, sich nicht vollends in das System der Europäischen Union integrieren zu müssen. Auf diese Weise könnte unter Umständen sogar ein größeres Maß an Eigenständigkeit und Selbstbestimmung bewahrt werden, was insbesondere für junge Transformationsstaaten attraktiv sein könnte, die ihre »gerade« erst gewonnene Unabhängigkeit nur ungern gleich wieder im Europäischen System großer und kleiner Mitgliedstaaten aufgehen sehen würden.²⁹ Im Hinblick auf die Wirtschaftsförderung und die Struktur- und Agrarpolitik bleibt dagegen auch die »privilegierte Partnerschaft« deutlich hinter der Mitgliedschaft zurück, so dass fraglich ist, ob sie die Türkei und andere Beitrittsaspiranten dauerhaft überzeugen wird.

Darüber hinaus läuft die Europäische Union Gefahr, statt flexiblen Verbindungen einer unheilvollen Beliebigkeit in ihren Außenbeziehungen Vorschub zu leisten. So mag zwar auf den ersten Blick eine sachgerechte Hierarchisierung der Instrumente aufsteigend vom Nachbarschaftsvertrag über das Assoziationsverhältnis und die privilegierte Partnerschaft hin zur Mitgliedschaft möglich sein, mit deren Hilfe die EU ihre Akteursrolle in Europa auszufüllen vermag.³⁰ Die Einrichtung vieler verschiedener Systeme im Wege einzelner Partnerschaften dürfte indes kaum zu einer übersichtlichen Architektur führen. Man wird auch nicht behaupten können, dass es unbedingt noch weiterer Kooperationsgremien in Europa bedarf, um den Austausch und die Zusammenarbeit zwischen den

²⁸ Vgl. auch Lang/Schwarzer, Argumente für eine neue Erweiterungsstrategie – die Diskussion über die Aufnahmefähigkeit der EU, *Integration* 30 (2007), S. 117 (125).

²⁹ Vgl. auch Lippert (Fn. 22), S. 153.

³⁰ Vgl. hierzu auch Bruha/Rau, Verfassungsrechtliche Dimensionen europäischer Außenpolitik, Bruha/Nowak (Hrsg.), Die Europäische Union: Innere Verfasstheit und globale Handlungsfähigkeit, 2006, S. 165 (168); Thym, Die völkerrechtlichen Verträge der Europäischen Union, *ZaöRV* 66 (2006), S. 862 ff.

Staaten zu fördern. Und überdies erscheint es zumindest nicht ausgeschlossen, dass die Europäische Union ihre übergeordneten Ziele durch allzu lose Verbindungen auch verfehlt. So beschränkend die institutionelle Einbindung in die Organe der Europäischen Union wie auch in ihre Rechtsetzungsmechanismen bisweilen erscheint, so sichert diese feste und in 50 Jahren bewährte Struktur auch den gemeinsamen Erfolg. Je geringer die Einbindung in dieses System bei einem Partner ausfällt, desto größer dürfte die Gefahr sein, dass dieser Partner sich auch wieder anderen Möglichkeiten zuwendet. Das politische Risiko ist dabei aus der Perspektive der Europäischen Union ebenso bedeutend wie das wirtschaftliche.

VII. Rechtliche Bindungen bei der Entscheidung über die Partizipationsform

Diese letzte Erwägung dürfte sowohl für die Türkei als auch die Ukraine gelten. Die Europäische Union hat im Fall Türkei die möglicherweise einmalige Gelegenheit, einen Staat langfristig an sich zu binden, der sowohl wirtschaftlich wie auch kulturell einen Brückenschlag bewirken könnte. Dass sich die Türkei dabei noch lange mit einer Rolle in der zweiten Reihe zufrieden geben wird, erscheint mehr als zweifelhaft. Die Notwendigkeit, sich im Hinblick auf die Beitrittsperspektive der Türkei innerhalb der Europäischen Union zu einigen, wird deshalb immer drängender.

Das politische Versprechen, eine umfangreiche Freihandelszone mit der Ukraine einzurichten und das gelegentlich formulierte Ziel, die Ukraine an den Status Norwegens und der Schweiz heranzuführen, mag zwar auf den ersten Blick sehr weitreichend sein, doch unterscheidet es sich von diesen beiden »privilegierten Partnerschaften« dadurch, dass jedenfalls bislang auch eine abstrakte Beitrittsperspektive der Ukraine nicht formuliert wird. Die gerade erst am Anfang stehende Partnerschaft mit der Ukraine leidet somit an einem Geburtsfehler, der möglicherweise, sollten neuerliche »Revolutionen« dazwischentreten, auch zu einem frühen Kindstod dieser Zusammenarbeit führen könnte. Die Europäische Union läuft insoweit Gefahr, eine Chance zu verspielen, und das, obwohl die Union veritable Interessen an einer engen Bindung besitzt, die deutlich über geostrategische Energiepolitik hinausgehen.

Als Garant einer friedlichen Entwicklung Europas ist die Europäische Union in einer verantwortungsvollen Rolle. Die hier skizzierten Instrumente des Beitritts, der Partnerschaft bzw. Assoziation und der Nachbarschaftspolitik dienen diesem Ziel. Von der Europäischen Union wird man insoweit aber auch erwarten müssen, dass sie die nötige Behutsamkeit an den Tag legt, um ihre bislang erreichten Erfolge nicht ohne Not zu konterkarieren. Die Entscheidung, einen Staat als Nachbarn, privilegierten Partner oder als neues Mitglied der Union an sich zu binden, dürfte dabei von maßgeblicher Bedeutung für die künftige Entwicklung in Europa sein. Ob privilegierte Partnerschaften als besondere Form zwischen Nachbarschaft und Mitgliedschaft wirklich taugen, wird die Zukunft zeigen. Die konkrete Ausgestaltung der Partnerschaften mit Norwegen und der Schweiz gibt insoweit durchaus Anlass zur Hoffnung. Scheitern wird diese Strategie jedoch dann, wenn sie als allzu durchsichtiger Versuch missbraucht wird, eher unliebsamen Beitrittsaspiranten, womöglich auch noch aufgrund eigener Reformunwilligkeit, die Mitgliedschaft zu verwehren.

Ein solcher Versuch wäre darüber hinaus auch mit Blick auf das heute schon geltende Unionsverfassungsrecht zweifelhaft. Neben der eingangs bereits dargeleg-

ten grundsätzlichen Offenheit der Europäischen Union für neue Mitgliedstaaten, die in Art. I-1 Abs. 2 und Art. I-58 Abs. 1 des Verfassungsvertrages nochmals bekräftigt wurde, und der anhand der Kopenhagener Kriterien zu treffenden Entscheidung über einen Beitritt, kann man zudem einen Anspruch auf bestmögliche Partizipation am Integrationsprozess formulieren. Solange die Aufnahme- bzw. Integrationsfähigkeit der Union nicht überdehnt wird, etwa indem der erreichte gemeinsame Besitzstand gefährdet wird, gilt dies auch für den Beitritt als vollumfänglicher Partizipation. Auch wenn ein justiziables Beitrittsrecht zur Union gegenwärtig nicht existiert, unterliegt die Entscheidung über Beitritt, Partnerschaft, Assoziation und Nachbarschaft damit nicht einem vollkommen freien, politischen Ermessen der Union, sondern die jeweilige Partizipationsform eines Staates hat sich an den sehr wohl unionsverfassungsrechtlich fixierten Zielvorgaben der europäischen Integration zu orientieren.³¹

Die von *Isensee* pointiert dargelegte Alternative zwischen Wertegemeinschaft und Zweckverband markiert etwas rabiat die Entwicklungsmöglichkeiten der Union. Um ihrer eigenen Glaubwürdigkeit willen wird die Union aber in der Tat nur dann bestimmten Beitrittsaspiranten den Beitritt verwehren können, wenn sie sich als Wertegemeinschaft definiert und ihre aus diesen Werten entwickelte Identität in einem Verfassungsdokument auch rechtsverbindlich in Erscheinung tritt. Beschränkt sie sich aber darauf, ein vor allem ökonomischer Zweckverband zu sein, der gleichsam als Effekt enger wirtschaftlicher Verflechtungen auch ein großes Friedensprojekt darstellt, dann kann die Union kaum überzeugend begründen, warum die Ukraine oder die Türkei nicht vollwertiges Mitglied dieses Zweckverbandes sein sollten. Die bisweilen schon als unliebsam empfundene Verfassungsdebatte muss gerade auch auf diesem Feld stichfeste Antworten liefern, will die Europäische Union in Zukunft Beitritt, Assoziations- und Nachbarschaftspolitik in verantwortungsbewusster Weise handhaben.

VIII. Konsequenzen

Der auf den möglichen Türkei-Beitritt verengte Fokus der gegenwärtigen Debatte verstellt dabei den Blick auf eine wesentliche Erkenntnis: Nicht der Beitrittswunsch der Türkei ist das Problem, sondern das bisherige Unvermögen der Europäischen Union, die notwendigen Reformen vorzunehmen und vor allem ihre zukünftige Entwicklung zu bestimmen. Die Europäische Union muss die Werte definieren, anhand derer sie über Beitritt, Assoziation und Nachbarschaft entscheiden will. Die Fortschreibung der Kopenhagener Kriterien allein kann insoweit kaum ausreichen. Das oftmals als Dilemma bezeichnete Verhältnis von Erweiterung und Vertiefung der Europäischen Union ist zwar letztlich im Wege praktischer Konkordanz zu lösen, und selbstverständlich wären die Konsequenzen eines Türkei-Beitritts schwerwiegend, doch muss die Union vor allem um ihrer selbst Willen verfassungspolitische Entscheidungen treffen, die sie rechtlich wie tatsächlich in die Lage versetzen, ein gesundes Verhältnis zur Türkei aber auch zu anderen Beitrittsaspiranten zu entwickeln. Dies wird der EU solange nicht gelingen, bis sie nicht eindeutig zu erkennen gibt, welche Beitrittswünsche sie denn überhaupt grundsätzlich zu erfüllen bereit ist. Die Verfassungsfrage hängt damit unmittelbar mit der künftigen Erweiterungspolitik der Union zusammen. Die Türkei erscheint vor allem deshalb als besonders schwie-

³¹ Vgl. auch Bruha/Alsen (Fn. 18), S. 177.

riger Fall, weil die Union hier ganz offensichtlich ohne eigene Reformen nicht in der Lage ist, überzeugende Antworten zu geben. Der Beitrittswunsch der Türkei ist demnach nur vermeintlich ein Problemfall, das Problem ist vielmehr die mangelnde Gestaltungskraft der Europäischen Union.

Diese Herausforderung ist vor allem aber auch deshalb so unangenehm, weil die Union durch sie gezwungen wird, ihre eigene Zukunft weitreichend zu planen. Das hierfür erdachte Verfassungsprojekt hat sich als zu ehrgeizig erwiesen. Nahe liegt insofern eine Konzentration der Union auf ihre ursprünglichen Kernaufgaben – die Weiterentwicklung eines leistungsstarken Binnenmarktes, ergänzt durch die notwendigen sozialpolitischen Rahmenbedingungen und die Verwirklichung der Grundfreiheiten, was zahlreiche Begleitmaßnahmen vor allem im Hinblick auf die Personenfreizügigkeit erfordert. Daneben muss die notwendige Integration der polizeilichen wie der justiziellen Zusammenarbeit (sowohl in Straf- wie in Zivilsachen) treten. Währungsunion und Schengen-Raum sind weitere anspruchsvolle Zielstellungen. Abgesehen von der Außenhandelspolitik und der Mitwirkung in der Welthandelsorganisation dürften die außen-, sicherheits- und verteidigungspolitischen Ambitionen einer nochmals erweiterten Union dagegen kleiner zu halten sein. Den Klimawandel und andere umweltpolitische Aufgaben wird man ohnehin nur auf globaler Ebene erfolgreich in Angriff nehmen können.

Die Europäische Kommission postuliert in ihrer Mitteilung zur Erweiterungsstrategie als Voraussetzung für weitere Beitritte neben der Aufnahmefähigkeit der Union und der Beitrittsfähigkeit des betreffenden Staates die Vermittelbarkeit neuer Erweiterungen gegenüber den Bürgern. Das ist zweifellos richtig, wird die Ratifikation der entsprechenden Verträge angesichts notwendiger Referenden ohne die Akzeptanz der Bürger nicht gelingen. Gegenüber den Beitrittsaspiranten gilt dieses Transparenz- und Kommunikationsgebot aber auch.³² Wenn die Europäische Union mit ihrem politischen Versprechen ernst macht und die Substanz des Verfassungsvertrages tatsächlich in einen neuen rechtlichen Rahmen überführt, dann muss sie darin entweder ihre geographischen Grenzen festlegen und allen Ausgeschlossenen Alternativen unterhalb eines Beitritts anbieten³³ oder aber sie formuliert wie bisher ihre grundsätzliche Offenheit für jeden europäischen Staat und nennt die Voraussetzungen für einen Beitritt. Eindeutig ist insoweit, dass nur letzteres Teil der Substanz des Verfassungsvertrages ist.

Konkret auf den Beitrittswunsch der Türkei bezogen heißt dies: Entweder die Union erklärt rechtsverbindlich, dass ein Beitritt der Türkei zur Europäischen Union aufgrund widerstrebender Werte und Prinzipien ausgeschlossen ist, wie es beispielsweise Frankreichs Präsident anstrebt, oder aber sie führt die Beitrittsverhandlungen der bisherigen Praxis entsprechend fort und nimmt die Türkei für den Fall, dass diese die Beitrittsfähigkeit erlangt und die notwendigen Voraussetzungen für die Aufnahme auf Seiten der Union geschaffen wurden, als vollwertiges Mitglied auf. Eine wie auch immer geartete Entscheidung »dazwischen« wäre nicht nur unionsverfassungsrechtlich zweifelhaft, sondern widerspräche auch dem in der Präambel des EU-Vertrages zum Ausdruck kommenden Geist der Europäischen Integration. Unabänderliche Wesens- oder Strukturmerkmale der Türkei, die mit der vermeintlichen Identität Europas oder

³² So auch Faber (Fn. 26), S. 115; Lang/Schwarzer (Fn. 28), S. 127 f.

³³ Vgl. nochmals Lippert (Fn. 22) zum Konzept einer »Aufgabenkonföderation«, S. 153 ff.

den Werten der EU nicht vereinbar sind, dürften nämlich auch vor dem Hintergrund der Europäischen Menschenrechtskonvention nur schwerlich zu finden sein.³⁴

Nicht zuletzt wäre es Aufgabe der Regierungen der Mitgliedstaaten, dafür zu sorgen, dass die Bürger die Entscheidung für einen Beitritt auch mittragen. Dies wiederum kann nur gelingen, wenn die Europäische Union die Voraussetzungen für eine Aufnahme der Türkei klar benennt – und zwar sowohl im Hinblick auf eigene Reformnotwendigkeiten als auch bzgl. der Erwartungshaltung gegenüber der Türkei – und diese den Bürgern gegenüber offen kommuniziert. Voraussetzung für diesen Schritt ist aber eine konzeptionell stringente und unionsverfassungsrechtlich festgelegte Perspektive der Europäischen Union, sei es nun als vor allem wirtschaftlicher Zweckverband oder als politische Werte-Gemeinschaft, denn ohne eine konkret vorgezeichnete Entwicklung ihrer selbst kann die Union auch die Voraussetzungen für den Beitritt der Türkei nicht formulieren.

Summary:

Die Europäische Union ist im Zuge ihrer Verfassungsdebatte herausgefordert, diejenigen identitätsstiftenden Werte zu definieren, anhand derer sie über aktuelle und künftige Beitrittswünsche, sog. privilegierte Partnerschaften, Assoziationen und Nachbarschaftsverträge entscheiden will. Bisher besteht zwar kein Rechtsanspruch auf einen Beitritt zur EU als höchster Partizipationsform am Integrationsprozess, doch besitzen Beitrittsaspiranten wie die Türkei einen Anspruch auf bestmögliche Partizipation, über den die EU nicht völlig frei, sondern anhand ihrer unionsverfassungsrechtlich fixierten Ziele entscheiden muss. Sollte sich die Europäische Union in Zukunft vor allem als ökonomischer Zweckverband verstehen, wird sie kaum überzeugend begründen können, warum der Türkei oder etwa auch der Ukraine eine Vollmitgliedschaft verwehrt bleiben sollte. Die Frage des Türkei-Beitritts erscheint insoweit besonders schwierig, da die Union in diesem Fall ganz offensichtlich ohne eigene Reformen nicht in der Lage ist, sachgerecht zu entscheiden.

³⁴ Vgl. zu den vermeintlichen »Wesensmerkmalen« der EU auch Haltern, Gestalt und Finalität, in: v. Bogdandy (Hrsg.), Europäisches Verfassungsrecht, 2003, S. 803 (820 ff.).