

Die Türkei als Partner – Formen der Zugehörigkeit zur EU

I. Einleitung

Die Türkei als Partner: Der Titel beschreibt einen bestehenden Zustand. Denn die Türkei ist nicht nur seit 1951 Partei des Nordatlantikvertrags¹ und Mitglied der NATO und somit (ein auch nach dem Ende des Ost-West-Gegensatzes wichtiger) militärischer Partner. Sie ist seit 1950 als Mitglied des Europarates² Bestandteil des „politischen“ West- und seit der „großen Wende 1989/90“ Gesamteuropas sowie seit 1954 Vertragspartei der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK)³. Sie ist aber auch Partner der Europäischen Gemeinschaft (EG), und zwar seit dem 1. Dezember 1964, dem In-Kraft-Treten des am 12. September 1963 mit den damals sechs Mitgliedstaaten der damaligen Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) geschlossenen Assoziationsabkommens⁴. Dieses Abkommen ist die Grundlage für „besondere und privilegierte Beziehungen“ mit dem „Drittstaat“ Türkei⁵, die mit der Verwirklichung einer Zollunion und der Herausbildung besonderer Rechte für türkische Arbeitnehmer in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) durch die Beschlüsse des Assoziationsrates gegenüber anderen Assoziationen eine besondere Ausprägung erfahren haben⁶.

¹ Nordatlantikvertrag vom 4.4.1949, in Kraft seit 24.8.1949, Bundesgesetzblatt (BGBl.) 1955 II S. 289. Aktuelle Fassung in Sartorius II – Internationale Verträge – Europarecht. Textsammlung, Nr. 110. Die Türkei ist zusammen mit Griechenland am 17.10.1951 beigetreten.

² Satzung des Europarates vom 5.5.1949, BGBl. 1950 II S. 263. Aktuelle Fassung in Sartorius II (Fn. 1), Nr. 110. Die Türkei ist am 13.4.1950 beigetreten (BGBl. 1969 II S. 1926) und hat die Mitgliedschaft auch nach den Interventionen des Militärs in den Jahren 1961, 1970 und 1980 nicht gekündigt.

³ Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4.11.1950, in Kraft seit 3.9.1953, BGBl. 1952 II S. 685, 953. Neubekanntmachung i. d. F. des Protokolls Nr. 11 in BGBl. 2002 II S. 1054. Aktuelle Fassung in Sartorius II (Fn. 1), Nr. 130. Für die Türkei gilt die EMRK seit 18.5.1954 (BGBl. 1954 II S. 719). Zur Geltung des Zusatzprotokolls und der Protokolle Nr. 2, 3, 5, 8 und 11 zur EMRK für die Türkei siehe Fundstellennachweis B, Stand 31.12.2004, zum BGBl. II, Ausgabe 2005, S. 344 ff. Die Türkei ist nicht Vertragspartei des Protokolls Nr. 4 (Verbot der Schuldhaft; Freizügigkeit; Verbot der Ausweisung eigener Staatsangehöriger und der Kollektivausweisung von Ausländern) sowie des Protokolls Nr. 9, das aber ohnehin mit dem In-Kraft-Treten des Protokolls Nr. 11 aufgehoben wurde. Das 13. Protokoll (vollständige Abschaffung der Todesstrafe) wurde von der Türkei 2004 unterzeichnet.

⁴ BGBl. 1964 II S. 509; Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften (ABl.) 1964, S. 3687. Zum In-Kraft-Treten siehe BGBl. 1964 II S. 1959.

⁵ Vgl. EuGH, Rs. 12/86 – Meryem Demirel/Stadt Schwäbisch Gmünd –, Slg. 1987, 3719, Rn. 9.

⁶ Vgl. EuGH, Rs. C-416/96 – Nour Eddline El-Yassini –, Slg. 1999, I-1209, Rn. 53 ff. Vgl. dazu *Mögele*, in: Streinz (Hrsg.), EUV/EGV-Kommentar, 2003, Art. 310 EGV, Rn. 23.

Damit ist die Türkei zwar nicht der EU als Vollmitglied *angehörig*, wohl aber als assoziierter Staat *zugehörig*, und zwar in der Form einer sog. Beitrittsassoziation, d. h. einer Verbindung, die mit einer Beitrittsperspektive eingegangen wurde. Dies und die kontroverse politische Diskussion der Gestaltung der künftigen Beziehungen der Türkei zur oder in der EU gibt Anlass, die verschiedenen Formen der Zugehörigkeit bis hin zur Angehörigkeit, d. h. Vollmitgliedschaft, zur EU aufzuzeigen. Dabei offenbaren sich innerhalb der Grundtypen Beitritts-, Freihandels- und Entwicklungsassoziation durchaus Facetten. Umgekehrt gibt es auch innerhalb der Vollmitgliedschaft, selbst wenn man von den zeitlich limitierten Übergangsvorschriften, die bereits bei der Gründung der EWG und dann nach jeder Erweiterung vereinbart wurden, absieht, Differenzierungen, die mit dem Schlagwort „Europa der zwei (bzw. mehreren) Geschwindigkeiten“ („Europe à deux – plusieurs – vitesses“) bezeichnet wurden. All dies bildet den Rahmen für mögliche Optionen.

Nach einer Bestandsaufnahme der gegenwärtigen Partnerschaft der Türkei mit der EU wird der Frage nach der Bedeutung des 1999 eingeräumten „Kandidatenstatus“ und den Besonderheiten des vom Europäischen Rat auf der Basis entsprechender Berichte der Kommission im Dezember beschlossenen „Verhandlungsrahmens“ für die Beitrittsverhandlungen mit der Türkei, die am 3. Oktober 2005 beginnen sollen⁷, nachgegangen. Schließlich soll ein kleiner Ausblick gewagt werden.

II. Formen der Zugehörigkeit zur EU

1. Die Vollmitgliedschaft

Die weitestgehende Form der Zugehörigkeit zur EU ist naturgemäß die Vollmitgliedschaft. Diese ist an formelle und materielle Voraussetzungen geknüpft und hat erhebliche Folgen, nicht nur was die Rechte, sondern auch was die Pflichten der Mitgliedstaaten anbelangt.

a) Voraussetzungen

aa) Formell (Art. 49 EUV)

Gemäß Art. 49 EUV kann jeder „europäische“ Staat beantragen, Mitglied der EU und damit der EG (Einheitlichkeit der Mitgliedschaft) zu werden. Dies bringt die grundsätzliche (regional beschränkte) Offenheit der EU für ihre Erweiterung zum Ausdruck. Art. 49 EUV enthält aber allein ein *Antrags-*, kein Beitrittsrecht, selbst wenn die materiellen Beitrittsvoraussetzungen erfüllt sind. Die Entscheidung über die

⁷ Die Beitrittsverhandlungen haben, nachdem die Außenminister der 25 Mitgliedstaaten nach schwierigen Gesprächen noch zu einer Einigung gekommen waren, am 3.10.2005 begonnen. Vgl. dazu EU-Nachrichten Nr. 35/2005, S 1 und S. 5. Vgl. zur Eröffnung des „Screening“ am 20.10.2005 EU-Nachrichten Nr. 36/2005, S. 7.

Aufnahme von Verhandlungen, über ihr Ergebnis und über den endgültigen Beitritt ist eine politische Entscheidung⁸. Hinsichtlich des Begriffs „europäisch“ haben, abgesehen von den Fällen, in denen jeder geographische oder kulturell-geistesgeschichtliche Bezug zu „Europa“ fehlt, die zuständigen Organe einen kaum justiziablen Beurteilungsspielraum⁹. Unter Hinweis auf das fehlende Merkmal „europäisch“ wurde 1987 der Beitrittsantrag Marokkos von der Kommission zurückgewiesen¹⁰, während vom „europäischen“ Charakter der Türkei im Sinne der Beitrittsvoraussetzungen bereits 1963 mit der Begründung einer den möglichen Beitritt erwähnenden Assoziation¹¹ ausgegangen wurde, was die Zuerkennung eines „Kandidatenstatus“ durch den Europäischen Rat von Helsinki¹² bestätigt hat.

Es folgt das in Art. 49 EUV vorgesehene Verfahren, das in der Praxis weiter differenziert wurde (Antragsphase, Verhandlungsphase, Abschlussphase bis zur vollen Mitgliedschaft)¹³. Umstritten ist, ob mit dem förmlichen Beitrittsbeschluss des Rates, der einstimmig erfolgen muss und die vorherige Zustimmung des Europäischen Parlaments mit der absoluten Mehrheit seiner Mitglieder voraussetzt, bereits über das „Ob“ eines Beitritts entschieden ist, es sodann – wofür der Wortlaut des Art. 49 Abs. 2 EUV sprechen könnte – allein um die Aufnahmebedingungen gehe¹⁴. Letztlich ist für einen rechtswirksamen Beitritt aber erforderlich, dass sowohl das mit dem Beschluss des Rates abgeschlossene gemeinschaftliche bzw. „unionale“ als auch das anschließende völkerrechtliche Verfahren des Vertragsschlusses zwischen dem antragstellenden Staat und den Mitgliedstaaten, die ausdrücklich als „Vertragsstaaten“ be-

⁸ Ganz h.M., vgl. z. B. *Meng*, in: *von der Groeben/Schwarze* (Hrsg.), Vertrag über die Gründung der Europäischen Union und Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft. Kommentar, 6. Aufl. 2003, Art. 49 EU, Rn. 14; *Vedder*, in: *Grabitz/Hilf* (Hrsg.), EU-Kommentar (Loseblatt), Art. 49 EUV, Rn. 8; *Herrnfeld*, in: *Schwarze* (Hrsg.), EU-Kommentar, 2000, Art. 49 EUV, Rn. 4.

⁹ Vgl. *Pechstein*, in: *Streinz* (Fn. 6), Art. 49 EUV, Rn. 3 mwN. Vgl. auch *Christoph Dorau*, Die Öffnung der Europäischen Union für europäische Staaten. „Europäisch“ als Bedingung für einen EU-Beitritt nach Art. 49 EUV, in: *Europarecht* (EuR) 1999, S. 736 (750 ff.).

¹⁰ Vgl. *Europa-Archiv* 1987, Z 207.

¹¹ Vgl. Erwägungsgrund 4 des Assoziationsabkommens (Fn. 4): „in der Erkenntnis, daß die Hilfe, welche die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft dem türkischen Volk bei seinem Bemühen um die Besserung seiner Lebenshaltung zuteil werden läßt, später den Beitritt der Türkei zur Gemeinschaft erleichtern wird“. Die Beitrittsperspektive enthält Art. 28: „Sobald das Funktionieren des Abkommens es in Aussicht zu nehmen gestattet, daß die Türkei die Verpflichtungen aus dem Vertrag zur Gründung der Gemeinschaft vollständig übernimmt, werden die Vertragsparteien die Möglichkeit eines Beitritts der Türkei zur Gemeinschaft prüfen“. Ebenso *Booß*, in: *Lenz/Borchardt* (Hrsg.), EU- und EG-Vertrag. Kommentar, 3. Aufl. 2003, Art. 49 EUV, Rn. 1; *Rudolf Geiger*, EUV/EGV-Kommentar, 4. Aufl., 2004, Art. 49 EUV, Rn. 4.

¹² Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Helsinki (10./11.12.1999), Bulletin der Europäischen Union (BullEU) 12-1999, S. 9; EU-Nachrichten, Dokumentation Nr. 4/1999, S. 5, Nr. 12. Vgl. zu den unterschiedlichen Würdigungen einerseits z. B. *Pechstein*, in: *Streinz* (Fn. 6), Art. 49 EUV, Rn. 3, andererseits z. B. *Meng*, in: *von der Groeben/Schwarze* (Fn. 8), Art. 49 EU, Rn. 53 unter Hinweis darauf, dass die „Hohe Pforte“ im Pariser Friedensvertrag von 1856 ausdrücklich in das Konzert der europäischen Mächte und damit in den Geltungskreis des „*ius publicum europaeum*“ aufgenommen wurde.

¹³ Vgl. zu den 16 Verfahrensschritten *Pechstein*, in: *Streinz* (Fn. 6), Art. 49 EUV, Rn. 8 f.; *Christopher Preston*, Enlargement and Integration in the European Union, 1997, S. 10 ff.

¹⁴ Dafür z. B. *Vedder*, in: *Grabitz/Hilf* (Fn. 8) Art. 49 EU, Rn. 35 f., der allerdings einräumt, dass dieser Differenzierung angesichts der Verschränkung von Ratsbeschluss und Vertragsabschluss praktisch wenig Bedeutung zukomme.

zeichnet werden und dies auch ausschließlich sind, erfolgreich abgeschlossen wird¹⁵, was die Zustimmung der Parlamente der Mitgliedstaaten, ggf., wie z. B. in Frankreich nach der jüngst erfolgten Verfassungsänderung¹⁶, ein zustimmendes Plebiszit voraussetzt. Scheitert dies in einem einzigen Mitgliedstaat, kommt der Beitritt nicht zustande. Erforderlich ist selbstverständlich auch die Ratifikation durch den oder die beitretenden Staaten gemäß deren verfassungsrechtlichen Vorschriften¹⁷, was – wie der Fall Norwegen zeigt – keineswegs selbstverständlich ist.

bb) Materiell (Art. 49 Abs. 1 Satz 1 i. V. m. Art. 6 Abs. 1 EUV – sog. „Kopenhagener Kriterien“)

Art. 49 Abs. 1 Satz 1 EUV fordert, dass der antragstellende Staat die in Art. 6 Abs. 1 EUV genannten Grundsätze, d. h. Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, insbesondere die Menschenrechte, achtet. Die Anforderungen sind vom Europäischen Rat 1993 in den sog. Kopenhagener Kriterien präzisiert worden. Danach müssen *Beitrittskandidaten* eine hinreichende institutionelle Stabilität als Garantie für eine demokratische und rechtsstaatliche Ordnung, für die Wahrung der Menschenrechte sowie die Achtung und den Schutz von Minderheiten (politisches Kriterium; „Verfassungsstaatlichkeit“) aufweisen. Sie müssen eine funktionsfähige Marktwirtschaft sowie die Fähigkeit haben, dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften innerhalb der Union standzuhalten (wirtschaftliches Kriterium; „Binnenmarktfähigkeit“), sowie die Fähigkeit und den Willen, die Pflichten eines Mitgliedstaates zu übernehmen und sich die Ziele der politischen Union sowie der Wirtschafts- und Währungsunion zu Eigen zu machen (Acquis-Kriterium; „Integrationswilligkeit“). Auf Seiten der *Union* muss die Fähigkeit bestehen, neue Mitgliedstaaten ohne Gefährdung der Stoßkraft der europäischen Integration aufzunehmen („Erweiterungsfähigkeit“).¹⁸ Ob diese Kriterien erfüllt sind, ist

¹⁵ Ganz überwiegende Ansicht, vgl. z. B. *Meng*, in: *von der Groeben/Schwarze* (Fn. 8), Art. 49 EU, Rn. 100; *Cremer*, in: *Callies/Ruffert* (Hrsg.), Kommentar zu EU-Vertrag und EG-Vertrag, 2. Aufl. 2002, Art. 49 EUV, Rn. 3; *Geiger* (Fn. 11), Art. 49 EUV, Rn. 9; *Herrnfeld*, in: *Schwarze* (Fn. 8), Art. 49 Rn. 11; *Pechstein*, in: *Streinz* (Fn. 6), Art. 49 EUV, Rn. 9; *Thomas Oppermann*, *Europarecht*, 3. Aufl. 2005, § 32, Rn. 6.

¹⁶ Änderung der französischen Verfassung (Art. 88) durch Gesetz 2005-204 vom 1.3.2005, *Journal Officiel de la République Française* 2005, S. 3696. Deutsche Übersetzung in *EuGRZ* 2005, S. 183. Vgl. EU-Nachrichten Nr. 9/2005, S. 2: „Referendum jetzt bindend“. Während bei Vertragsänderungen wie beim (knapp zustimmenden) Referendum von 1992 über den Vertrag von Maastricht und beim Referendum vom 29.5.2005 über den Verfassungsvertrag, in dem sich das französische Volk mit 54,87 % gegen 45,13 % bei 69,68 % Abstimmungsbeteiligung gegen die Ratifikation des Verfassungsvertrags aussprach, dieses Referendum fakultativ, aber letztlich (politisch) bindend ist, sind gemäß Art. 88-7 n. F. frz. Verf. Referenden bei Erweiterungen (Beitrittsverträgen) obligatorisch.

¹⁷ Vgl. zur Türkei *Mümtaz Soysal*, *Introduction to the Constitutional Problems of the Accession of Turkey*, in: *Kellermann/de Zwaan/Czuczai* (Hrsg.), *EU Enlargement. The Constitutional Impact at EU and National Level*, 2001, S. 259 (259 ff.).

¹⁸ Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Kopenhagen (21./22.6.1993), *BulleG* 6-1993, S. 13. Vgl. dazu *Meng*, in: *von der Groeben/Schwarze* (Fn. 8), Art. 49 EU, Rn. 56 ff.; *Geiger* (Fn. 11), Art. 49 EUV, Rn. 7 f.; *Thomas Bruha/Oliver Vogt*, *Rechtliche Grundfragen der EU-Erweiterung*, in: *Verfassung und Recht in Übersee (VRÜ)* 1998, S. 477 (485 f.); *Christophe Hillion*, *The Copenhagen Criteria and their Progeny*, in: *Hillion* (Hrsg.), *EU Enlargement: A Legal Approach*, 2004, S. 1 (1 ff.). Zum die EU selbst betreffenden Kriterium der „Erweiterungsfähigkeit“ vgl. *Geoffrey Edwards*, *Reforming the Union's Institutional Framework: A New EU Obligation?*, in: *Hillion* (ebd.), S. 23 (23 ff.).

im Wesentlichen sicher eine politische Bewertung¹⁹. Soll die Union bzw. die EG als „Rechtsgemeinschaft“, als die sie der EuGH und sie sich selbst ständig bezeichnet²⁰ und als die sie allein bestehen kann, als „Wertegemeinschaft“, wie Art. 6 Abs. 2 EUV zum Ausdruck bringt²¹ und Art. I-2 EVV ausdrücklich hervorhebt („Die Werte der Union“, die „allen Mitgliedstaaten in einer Gesellschaft gemeinsam“ sind, „die sich durch Pluralismus, Nichtdiskriminierung, Toleranz, Gerechtigkeit, Solidarität und die Gleichheit von Frauen und Männern auszeichnet“), glaubwürdig sein, müssen diese Begriffe aber ernst genommen werden und die Bewertung nach objektiven Kriterien in gleicher Weise gegenüber allen Beitrittskandidaten erfolgen.

cc) Regelungen im Vertrag über eine Verfassung für Europa (Art. I-58 EVV)

Nach Art. I-58 Abs. 1 des am 29. Oktober 2004 in Rom unterzeichneten, aber zu seinem In-Kraft-Treten noch der Ratifikation durch alle 25 Mitgliedstaaten bedürftigen Vertrages über eine Verfassung für Europa (EVV)²² steht die Union „allen europäischen Staaten offen, die die in Artikel I-2 genannten Werte achten und sich verpflichten, ihnen gemeinsam Geltung zu verschaffen“. Damit dürfte trotz der Hervorhebung der „Offenheit“, die auch Art. I-1 Abs. 2 EVV zum Ausdruck bringt²³, keine inhaltliche Änderung gegenüber dem bisherigen Rechtszustand erfolgt sein. Über den wie bisher an den Rat zu richtenden Antrag werden gemäß Art. I-58 Abs. 2 EVV nicht nur das Europäische Parlament, das wie bisher mit der Mehrheit seiner Mitglieder zustimmen muss, sondern auch die nationalen Parlamente unterrichtet. Im Übrigen ändert sich inhaltlich nichts. Art. I-2 EVV entspricht inhaltlich Art. 6 Abs. 1 und 2 EUV und formuliert als „Werte der Union“, auf die sie sich gründet, die Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte einschließlich der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören. Diese Werte sind allen Mitgliedstaaten in einer Gesellschaft gemeinsam, die sich durch Pluralismus, Nichtdiskriminierung, Toleranz, Gerechtigkeit, Solidarität und die Gleichheit von Frauen und Männern auszeichnet.

b) Folgen

Mit der Vollmitgliedschaft übernimmt der neue Mitgliedstaat, vorbehaltlich eventueller Übergangsregelungen oder Ausnahmen, alle Rechte und Pflichten eines Mitgliedstaats. Dies wirkt sich auch unmittelbar auf die Rechtsstellung der Bürger aus, und zwar einerseits auf die Rechte der Bürger des beitretenden Staates in den anderen Mit-

¹⁹ Vgl. *Martin Nettesheim*, EU-Beitritt und Unrechtsaufarbeitung, in: *EuR* 2003, S. 36 ff.

²⁰ Vgl. z. B. *EuGH*, Rs. 294/83 – *Parti écologiste Les Verts/Europäisches Parlament* –, *Slg.* 1986, 1339, Rn. 23; *Zuleeg*, in: *von der Groeben/Schwarze* (Fn. 8), Art. 1 EG, Rn. 44.

²¹ Vgl. dazu *Streinz*, in: *Streinz* (Fn. 6), Art. 1 EGV, Rn. 15; *ders.*, ebd., Präambel Grundrechte-Charta, Rn. 7, 9 mwN.

²² *ABl.* 2004 Nr. C 310/1. Bundestags-Drucksache 15/4900.

²³ „Die Union steht allen europäischen Staaten offen, die ihre Werte achten und sich verpflichten, sie gemeinsam zu fördern“.

gliedstaaten, aber auch im eigenen Mitgliedstaat selbst, andererseits auf die Rechte der Bürger der anderen Mitgliedstaaten im beitretenden Staat.

aa) Rechte der Mitgliedstaaten und ihrer Bürger

Von den Rechten des neuen Mitgliedstaats seien hier nur die angemessene, in dem Beitrittsabkommen geregelte Mitwirkung in den Gemeinschafts- bzw. Unionsorganen (insbesondere Vertretung im Rat; Beteiligung an der Besetzung der Kommission, des Gerichtshofs, des Rechnungshofs sowie Zuweisung entsprechender Sitze im Europäischen Parlament), die entsprechende Beteiligung an der Gemeinschaftsrechtssetzung sowie die Beteiligung an gemeinschaftlichen Förderprogrammen, insbesondere für die Landwirtschaft, genannt. Letzteres kommt unmittelbar auch den betroffenen Bürgern des beitretenden Staates zu gute, die sich auch auf die Rechte als Unionsbürger (Art. 17, Art. 18 ff. EGV) insbesondere die Individualrechte begründenden Grundfreiheiten des Gemeinsamen Marktes bzw. Binnenmarktes berufen und von der Freizügigkeit innerhalb der EU Gebrauch machen können. Als allgemein, also auch gegenüber dem eigenen Heimatstaat geltendes Recht sei hier allein die Gleichberechtigung von Männern und Frauen im Arbeitsleben gemäß Art. 141 Abs. 1 und 2 EGV bzw. dem auf Art. 141 Abs. 3 EGV gestützten Sekundärrecht genannt.

bb) Pflichten der Mitgliedstaaten

Dem korrespondieren die Pflichten der Mitgliedstaaten, das Gemeinschaftsrecht und seinen jetzt in Art. I-6 EVV ausdrücklich verankerten Vorrang zu beachten und durch die nationalen Behörden und Gerichte zu vollziehen. Der beitretende Staat muss gegebenenfalls seine Rechtsordnung entsprechend anpassen, einschließlich seines Verfassungsrechts, vor dem das Gemeinschaftsrecht bzw. nach dem Verfassungsvertrag das Recht der Union grundsätzlich ebenfalls Vorrang hat²⁴.

cc) Insbesondere: Begrenzung des eigenen politischen Gestaltungsspielraums

Dieser Anwendungsvorrang des Gemeinschaftsrechts und seine Folgen, nämlich die Sperrwirkung gegenüber bestehendem und neu geplantem nationalem Recht, das ihm entgegensteht, verdeutlicht eine wichtige Folge der Integration, der man sich als notwendig mit ihr verbunden bewusst sein muss: die Begrenzung des eigenen politischen Gestaltungsspielraums durch die oft weit reichenden Folgen gemeinschaftsrechtlicher

²⁴ Vgl. dazu und zu den verfassungsrechtlichen „Restvorbehalten“, die wegen des Vorrangs aufgrund verfassungsrechtlicher Ermächtigung auch von Art. I-6 EVV unberührt bleiben (was man in der Erklärung der Regierungskonferenz dazu, ABl. 2004 Nr. C 310/420, hätte klarstellen sollen, statt allein auf die „geltende Rechtsprechung“ des EuGH und des EuG zu verweisen), vgl. *Rudolf Streinz*, *Europarecht*, 7. Aufl. 2005, Rn. 201 ff.; *ders.*, *Verfassungsvorbehalte gegenüber Gemeinschaftsrecht – eine deutsche Besonderheit?*, in: FS Steinberger, 2002, S. 1445 (1456 ff.). Zum Vorrang kraft verfassungsrechtlicher Ermächtigung in Frankreich vgl. *Christian Walter*, *Der französische Verfassungsrat und das Recht der Europäischen Union*, in: *Europäische Grundrechte Zeitschrift (EuGRZ)* 2005, S. 77 (79 ff.). Zu *Soweränitätsvorbehalten* in den Verfassungen der 2004 beigetretenen Staaten sowie Bulgariens und Rumäniens vgl. *Anneli Albi*, *Referendums in the CEE Candidate Countries: Implications for the EU Treaty Amendment Procedure*, in: *Hillion* (Fn. 18), S. 56 (60 ff.).

Vorgaben des Primärrechts wie des Sekundärrechts, von Verordnungen und Richtlinien. Manche Folge zeigt sich erst in der – bisweilen überraschenden – Rechtsprechung des EuGH. Dies betrifft durchaus bedeutendere Materien als die sog. „Feinstaub-Richtlinie“²⁵ und bedarf der Verinnerlichung im nationalen politischen Prozess sowie der Vermittlung gegenüber den eigenen Bürgern, was nicht selten unpopulär ist und dann entsprechende Selbstdisziplin fordert, die auch bei den „etablierten“ Mitgliedstaaten nicht selten zu wünschen übrig lässt²⁶.

c) Übergangsregelungen

Übergangsregelungen dienen dazu, sowohl für die bisherigen als auch für die neu beitretenden Mitgliedstaaten die Anpassung an die Folgen der Erweiterung zu erleichtern. Sie bestehen letztlich im gegenseitigen und im gemeinsamen Interesse.

aa) Die „Übergangszeit“ im ursprünglichen EWG-Vertrag

Ein solcher Anpassungsbedarf – hier nicht an eine Erweiterung, sondern an die Folgen der Gründung eines Gemeinsamen Marktes – bestand bereits bei der Gründung der EWG. Art. 8 EWGV, der erst mit der Bereinigung durch den Amsterdamer Vertrag gestrichen wurde, sah daher die Verwirklichung des Gemeinsamen Marktes während einer Übergangszeit von zwölf Jahren, bestehend aus drei Stufen von je vier Jahren vor, die somit am 31. Dezember 1969 endete. Während die wichtige Zollunion bereits vorzeitig gegenüber dem Zeitplan des Art. 14 Abs. 2 EWGV, nämlich zum 1. Juli 1968, verwirklicht werden konnte, bereitete z. B. der Übergang zur Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit im Agrarbereich (Art. 43 Abs. 2 UAbs. 3 EWGV; jetzt bereinigt in Art. 37 Abs. 2 UAbs. 3 EGV) massive Probleme, die 1966 durch den „Luxemburger Kompromiss“ abweichend vom Vertrag gelöst wurden, ein Zustand, der bis Mitte der 80er Jahre andauerte²⁷.

bb) Übergangsregelungen in den Beitrittsverträgen

Alle bisherigen Beitrittsverträge der Erweiterungen von 1973 (Dänemark, Irland, Vereinigtes Königreich), 1981 (Griechenland), 1986 (Spanien und Portugal), 1994 (Finnland, Österreich, Schweden) und 2004 (Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechische Republik, Ungarn, Zypern) sowie der am 25. April 2005 geschlossene Beitrittsvertrag mit Bulgarien und Rumänien²⁸ sahen bzw. sehen Übergangsregelungen vor. Diese sind sehr unterschiedlich, je nach den betroffenen Interessen, und umso umfangreicher, je größer der wirtschaftliche Abstand der Beitrittsländer zur bestehenden Union ist. Zum einen sollen die bisherigen Mitgliedsta-

²⁵ Richtlinie 1999/30/EG des Rates vom 22.4.1999 über Grenzwerte für Schwefeldioxid und Stickstoffoxide, Partikel und Blei in der Luft, ABl. 1999 Nr. L 163/41.

²⁶ Näher dazu *Rudolf Streinz*, „Gemeinschaftsrecht bricht nationales Recht“. Verlust und Möglichkeiten nationaler politischer Gestaltungsfreiheit nach der Integration in eine supranationale Gemeinschaft, in: FS Söllner, 2000, S. 1139 (1149 ff.).

²⁷ Vgl. dazu *Rudolf Streinz*, Die Luxemburger Vereinbarung, 1984.

²⁸ Vgl. dazu EU-Nachrichten Nr. 8/2005, S. 2; Nr. 14/2005, S. 2; EuZW 2005, S. 34.

ten vor unbeschränkter Billigkonkurrenz geschützt werden, wobei die Abwanderung zu vieler qualifizierter Kräfte auch nicht im Interesse der Beitrittsländer sein kann, zum anderen wird Befürchtungen eines „Ausverkaufs“, vor allem von Grund und Boden (Kapitalverkehrsfreiheit) Rechnung getragen sowie bestimmten Betrieben und Betriebszweigen die mit Finanzhilfen unterstützte Anpassung an den geforderten EU-Standard ermöglicht. Die Übergangszeiten sind teilweise flexibel gestaltet und können bei einer von den Prognosen abweichenden Entwicklung verkürzt werden²⁹.

d) Dauerhafte Ausnahmeregelungen

Da die Einheitlichkeit der Gemeinschaftsrechtsordnung zu ihren Voraussetzungen als solche gehört³⁰, werden dauerhafte Ausnahmeregelungen in Beitrittsverträgen grundsätzlich nicht konzidiert. Die beitretenden Staaten haben das Gemeinschaftsrecht so, wie es besteht (sog. „*Acquis communautaire*“), in vollem Umfang zu übernehmen³¹. Unbefristete Ausnahmeregelungen wurden dagegen bei Reformen der Verträge zugestanden, um die dafür nötige Zustimmung aller Mitgliedstaaten zu erreichen³².

2. Assoziierungsabkommen

a) Grundlagen

aa) Begriff der „Assoziierung“

Der Begriff der vertraglichen³³ Assoziierung wird im EG-Vertrag nicht definiert. Dem Art. 310 EGV lässt sich aber entnehmen, dass es um die Herstellung dauerhafter besonderer und privilegierter Beziehungen zu einem Drittstaat geht³⁴. Die dadurch begründeten Rechte und Pflichten können zwar in gewissem Umfang systematisiert werden. Gleichwohl bedarf zur Lösung konkreter Fragen jedes Abkommen insoweit der genauen Analyse³⁵.

bb) Regelung in Art. 310 EGV

Gemäß der Kompetenznorm Art. 310 EGV kann die EG mit einem oder mehreren Staaten oder einer oder mehreren internationalen Organisationen Abkommen schließen, die eine Assoziierung mit gegenseitigen Rechten und Pflichten, gemeinsamem

²⁹ Vgl. zu den Übergangsbestimmungen der Beitrittsverträge Meng, in: *von der Groeben/Schwarze* (Fn. 8), Art. 49 EU, Rn. 74 ff. mwN.

³⁰ Vgl. EuGH, Rs. 6/64 – *Costa/ENEL* –, Slg. 1964, 1251/1269.

³¹ Vgl. dazu Meng, in: *von der Groeben/Schwarze* (Fn. 8), Art. 49 EU, Rn. 79 ff. Deutlich in Art. 4 der Beitrittsakte 1994 (ABl. 1994 Nr. C 241/228); vgl. auch Art. 2 ff. der Beitrittsakte 2003 (ABl. 2003 Nr. L 236/33).

³² Siehe dazu unten II.3.2c).

³³ Daneben gibt es die in Art. 182 ff. EGV geregelte Assoziierung überseeischer Länder und Hoheitsgebiete der Mitgliedstaaten.

³⁴ Vgl. EuGH, Rs. 12/86 (Fn. 5), Slg. 1987, 3719, Rn. 9: „besondere und privilegierte Beziehungen zu einem Drittstaat, ... der zumindest teilweise am Gemeinschaftssystem teilhaben muss“.

³⁵ Vgl. zum wichtigen Aspekt der Personenverkehrsfreiheiten *Wolfgang Weiß*, Die Personenverkehrsfreiheiten von Staatsangehörigen assoziierter Staaten in der EU. Eine vergleichende Analyse der Assoziationsabkommen, 1998.

Vorgehen und besonderen Verfahren herstellen. Materiell können alle Sachbereiche erfasst werden, die Gegenstand des EGV sind³⁶. Soweit auch Materien erfasst werden, die in der Kompetenz der Mitgliedstaaten verblieben sind, bedarf es gemischter Abkommen³⁷. Die Bestimmungen der Abkommen können unmittelbar anwendbar sein³⁸. Da Assoziierungsabkommen Rahmenabkommen sind, bedürfen sie der Ausfüllung, wozu die Abkommen entsprechende Regelungen (gemeinsame Organe; Erlass von Durchführungsbestimmungen) vorsehen. Da die Beteiligung an der Organisationsstruktur oder am Entscheidungssystem der EG selbst unzulässig³⁹ wäre, wurden *gesonderte* gemeinsame Organe geschaffen. Auch die Beschlüsse dieser gemeinsamen Organe (Assoziationsrat), können unmittelbar anwendbar sein und entsprechende Rechte für Individuen begründen⁴⁰. Diese Beschlüsse wie die Abkommen selbst sind „integrierende Bestandteile des Gemeinschaftsrechts“⁴¹ und unterliegen der Rechtsprechungskompetenz des EuGH⁴². Das Abschlussverfahren ist in Art. 300 EGV geregelt.

cc) Typologie der Assoziierungsabkommen

Nach dem politischen Zweck können Assoziierungen zur (bloßen) Herstellung besonderer Wirtschaftsbeziehungen (Freihandelsassoziiierung), Assoziierungen mit der Perspektive bis hin zur konkreten Vorbereitung eines späteren Beitritts (Beitrittsassoziiierung) und Assoziierungen im Rahmen der Entwicklungshilfe (Entwicklungsassoziiierung) unterschieden werden. Der Begriff Assoziierung wird in den neueren Abkommen nicht mehr verwendet, um den Eindruck eines Minderstatus oder einer Abhängigkeit des Drittstaats von der EG zu vermeiden⁴³.

b) Freihandelsassoziiierung

Freihandelsassoziationen wurden mit Malta, Zypern, den EFTA-Staaten und den EWR-Staaten geschlossen⁴⁴. Nach dem Beitritt der meisten dieser Staaten zur EU verbleiben das EWR-Abkommen, das noch Liechtenstein, Island und Norwegen erfasst, sowie die jüngst geschlossenen sektoriellen Abkommen mit der Schweiz.

³⁶ EuGH, Rs. 12/86 (Fn. 5), Slg. 1987, 3719, Rn. 9. Nicht erfasst werden die Zweite und Dritte Säule des EUV, vgl. *Herrnfeld*, in: *Schwarze* (Fn. 8), Art. 310 EGV, Rn. 5; *Mögele*, in: *Streinz* (Fn. 6), Art. 310 EGV, Rn. 18.

³⁷ *Geiger* (Fn. 11), Art. 310 EGV, Rn. 7.

³⁸ EuGH, Rs. 104/81 – HZA Mainz/Kupferberg –, Slg. 1982, 3641, Rn. 17 ff., 26.

³⁹ Vgl. EuGH, Gutachten 1/91 (EWR I), Slg. 1991, I-6079, Rn. 46.

⁴⁰ EuGH, Rs. C-192/89 – S.Z. Sevince/Staatssekretaris van Justitie –, Slg. 1990, I-3461, Rn. 15 ff.; Rs. C-237/91 – Kazim Kus/Landeshauptstadt Wiesbaden –, Slg. 1992, I-6781, Rn. 11 ff.; Rs. C-434/93 – Ahmet Bozkurt/Staatssekretaris van Justitie –, Slg. 1995, I-1475, Rn. 21 ff.; Rs. C-188/00 – Bülent Kurz, geb. Yüce/Land Baden-Württemberg –, Slg. 2002, I-10691, Rn. 26 ff.; st. Rspr. Zur umfangreichen Rechtsprechung des EuGH zum Assoziierungsabkommen der E(W)G mit der Türkei s.u. III.1.3c).

⁴¹ EuGH, Rs. 12/86 (Fn. 5), Slg. 1987, 3719, Rn. 7 ff.

⁴² EuGH, Rs. C-192/89 (Fn. 40), Slg. 1990, I-3461, Rn. 7 ff.

⁴³ *Geiger* (Fn. 11), Art. 310 EGV, Rn. 3.

⁴⁴ Vgl. dazu *Weber*, in: *von der Groeben/Schwarze* (Fn. 8), Art. 310 EG, Rn. 56 f. Die Abkommen wurden als Handelsabkommen ursprünglich auf Art. 113 EWGV (= Art. 133 EGV) gestützt.

c) Insbesondere: Das Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR)

Das Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR-Abkommen)⁴⁵ ist, abgesehen von Beitrittsverträgen, der umfassendste Vertrag, den die EG und ihre Mitgliedstaaten (als sog. „gemischtes Abkommen“⁴⁶) je abgeschlossen haben. Ziel des Abkommens ist die Schaffung eines „dynamischen und homogenen“ Europäischen Wirtschaftsraums mit binnenmarktähnlichen Verhältnissen zwischen der EG und ihren Mitgliedstaaten sowie den (verbliebenen) Vertragsparteien der EFTA⁴⁷. Rechtlich ist es ein Assoziierungsabkommen gemäß Art. 310 EGV⁴⁸.

aa) Materielle Regelungen: Einbeziehung in den Binnenmarkt

Das EWR-Abkommen ist materiell sehr weitreichend. Es umfasst ca. zwei Drittel des gemeinschaftlichen Rechtsbestands und erstreckt grundsätzlich den Binnenmarkt auf den EWR-Raum. Allerdings bestehen auch wichtige Ausnahmen. Insbesondere wird keine Zollunion begründet. Ausgenommen sind ferner die Regional-, Steuer-, Finanz- und Wirtschaftspolitik, teilweise die Agrar- und Fischereipolitik sowie die Verkehrspolitik. Die Grundfreiheiten (Freizügigkeit, freier Dienstleistungs- und Kapitalverkehr; Art. 28 ff. EWR-Abkommen) gelten in Einklang mit der Rechtsprechung des EuGH zu den Grundfreiheiten des EGV (Art. 6 EWR-Abkommen). Das sekundäre Gemeinschaftsrecht wird gemäß Art. 7 EWR-Abkommen in den EWR übernommen. Art. 82 EWR-Abkommen sieht eine finanzielle Beteiligung der EFTA-Staaten vor (Art. 115 ff. EWR-Abkommen). Diese war erforderlich, um die Zustimmung der gegenüber den hoch entwickelten EFTA-Staaten wirtschaftlich (damals) noch rückständigen sog. Kohäsionsländern der EG (Spanien, Portugal, Griechenland, Irland) zu erreichen⁴⁹. Für den Fall ernstlicher und anhaltender wirtschaftlicher, gesellschaftlicher oder ökologischer Schwierigkeiten sektoraler oder regionaler Natur sind kontrollierte einseitige Schutzmaßnahmen vorgesehen (Art. 112 ff. EWR-Abkommen).

bb) Institutionelle Regelungen

Die EFTA-Staaten erwarteten sich mit dem Begriff der „strukturierten Partnerschaft“ eine Art Mitbestimmung in Binnenmarktfragen der EG mit dem EWR als eine Art „Überbau“ über EG und EFTA. Dies wurde aber seitens der EG nicht akzeptiert

⁴⁵ Abkommen vom 2.5.1992, BGBl. 1993 II S. 267 i. d. F. des Anpassungsprotokolls vom 17.3.1993, BGBl. 1993 II S. 1294. Abgedruckt in Sartorius II (Fn. 1), Nr. 310.

⁴⁶ Vgl. dazu Streinz (Fn. 24), Rn. 486 ff.

⁴⁷ European Free Trade Association – Europäische Freihandelszone, gegründet durch die Stockholmer Konvention vom 4.1.1960, in Kraft seit 3.5.1960. Bis auf Liechtenstein, Island und Norwegen sowie die Schweiz, die auch dem EWR nicht beiträt, sind alle EFTA-Staaten mittlerweile der EG beigetreten und damit aus der EFTA ausgeschieden. Ausführlich zum Verhältnis EG-EFTA Waldemar Hummer, in: Dausen (Hrsg.), Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts (Loseblatt), K. III, Rn. 1 ff.

⁴⁸ Vgl. dazu z. B. Arnold Streit, Das Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum, in: Neue Juristische Wochenschrift (NJW) 1994, S. 555 (555 ff.). Ausführlich zum EWR Hummer (Fn. 47), K. III, Rn. 37 ff.

⁴⁹ Vgl. Streit (Fn. 48), S. 556.

und stieß auch rechtlich insoweit auf Grenzen, als der EuGH in seinem ersten EWR-Gutachten ein EWR-Gericht, bestehend aus Richtern des EuGH und von der EFTA benannten Richtern, für mit dem E(W)G-Vertrag unvereinbar hielt, da eine Präjudizierung des EuGH durch Urteile des EWR-Gerichts zu befürchten sei⁵⁰. Nach der daraufhin erfolgten Überarbeitung des EWR-Abkommens wurde durch die EFTA-Staaten ein EFTA-Gerichtshof eingesetzt, der auf ihrer Seite im EWR die einheitliche Rechtsanwendung sichern und gewährleisten soll (Art. 108 Abs. 2 EWR-Abkommen). Die EFTA-Staaten können ihren Gerichten gestatten, den EuGH um Auslegung von EWR-Bestimmungen zu ersuchen (Art. 107 EWR-Abkommen). Dem Gemeinsamen EWR-Ausschuss (Art. 105 ff. EWR-Abkommen) wurde die Streitbeilegung sowie die Aufgabe übertragen, ein System des Informationsaustausches zwischen EuGH und EFTA-Gerichtshof einzurichten. Er beschließt als Exekutivorgan insbesondere über Änderungen der Anhänge zum EWR-Abkommen, soweit die EG neue Rechtsvorschriften erlassen hat, die von Bedeutung für den EWR sind und auf diesen dadurch erstreckt werden (Art. 102 EWR-Abkommen). Politisches Leitorgan ist der aus den Mitgliedern des Rates und Mitgliedern der Kommission der EG (EU) sowie aus je einem Vertreter der Regierungen der EFTA-Vertragsparteien bestehende EWR-Rat (Art. 89 ff. EWR-Abkommen).

d) Insbesondere: Die sektoriellen Abkommen der EG mit der Schweiz

Mit der Schweiz besteht seit 1973 ein Freihandelsabkommen der E(W)G⁵¹. Nach dem Scheitern selbst des weniger weit gehenden EWR-Abkommens an einem Referendum wurde der 1992 gestellte Antrag der Schweiz auf Beitritt zur EWG (EU) nicht mehr weiter betrieben. Am 21. Juni 1999 wurden sieben sog. „bilaterale“⁵² sektorielle Abkommen für die Bereiche Freizügigkeit, Luftverkehr, Landverkehr, wissenschaftlich-technische Zusammenarbeit, öffentliches Beschaffungswesen, landwirtschaftliche Erzeugnisse und gegenseitige Anerkennung der Konformitätsbewertung geschlossen, die 2002 in Kraft getreten sind⁵³. Diese Abkommen sind wegen unterschiedlicher Interessen an den einzelnen Materien untrennbar verbunden. Das Abkommen über die Freizügigkeit ersetzt beiderseits die von weitem Ermessen geprägten Regelungen des Ausländerrechts durch einklagbare subjektive Rechte. Damit wird die Schweiz

⁵⁰ EuGH, Gutachten 1/91 (EWR I), Slg. 1991, I-6079, Rn. 59 ff., 71.

⁵¹ ABl. 1972 Nr. L 300/188.

⁵² In Wirklichkeit gemischte Abkommen, vgl. das Abkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Schweizerischen Eidgenossenschaft andererseits über die Freizügigkeit, BGBl. 2001 II S. 810, in Kraft am 1.6.2002 (Bek. BGBl. 2002 II S. 1692).

⁵³ Vgl. dazu *Bettina Kabil-Wolff/Robert Mosters*, Das Abkommen über die Freizügigkeit EG-Schweiz, in: *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht (EuZW)* 2001, S. 5 (5 ff.); *Tobias Jaag*, Die Beziehungen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union. Eine Bestandsaufnahme nach der Zustimmung zu den sektoriellen Abkommen von 1999, in: *Zeitschrift für Schweizerisches Recht (ZSR/RDS)* 119 (2000), Nr. 1-3, S. 223 (223 ff.). Durch den Beitritt von zehn neuen Mitgliedstaaten wurde eine Ausdehnung des Personenfreizügigkeitsabkommens erforderlich, der das Schweizer Volk am 25.9.2005 mit 56 % gegen 44 % bei 53 % Stimmbeteiligung zustimmte. In 19 Kantonen wurde mit Ja, in 7 mit Nein gestimmt, wobei einige zustimmende Voten sehr knapp ausfielen (50,9-52,2 %). Die höchste Zustimmung erfolgte im Kanton Waadt (65 %), die geringste im Tessin (36,1 %).

materiellrechtlich eng an die EG gebunden, während sich der institutionelle Rahmen auf das Notwendigste (Gemischter Ausschuss) beschränkt. Am 5. Juni 2005 entscheiden die Schweizer in einer Volksabstimmung, ob sie die Abkommen von Schengen⁵⁴ und Dublin⁵⁵ übernehmen und mit der EU in der Justiz-, Visa- und Asylpolitik enger zusammenarbeiten⁵⁶.

e) Sog. Beitrittsassoziiierung

Die sog. Beitrittsassoziiierung ist auf einen späteren Beitritt des assoziierten Staates angelegt bzw. zieht diese zumindest in Erwägung. Dies war von Anfang an und wurde zunehmend mit Hilfen für den assoziierten Staat verbunden, um an die Gemeinschaft und ihr (vor allem wirtschaftliches) Niveau herangeführt zu werden.

aa) Griechenland und Türkei

Das erste Assoziierungsabkommen, das zugleich auf einen Beitritt gerichtet war, wurde am 9. Juli 1961 mit Griechenland geschlossen⁵⁷, das am 1. Januar 1981 der EWG beiträt⁵⁸. Nach dem Muster dieses Abkommens wurde auch das Assoziationsabkommen mit der Türkei geschlossen, das am 1. Dezember 1964 in Kraft trat und auf das unten näher eingegangen wird⁵⁹.

bb) Mittel- und osteuropäische (MOE-) Staaten (sog. Europaabkommen)

Nach der „großen Wende“ 1989/1990, die den Zusammenbruch des Systems des sog. „Ostblocks“ brachte, wurden die bis dahin mit den sog. Ostblockstaaten geschlossenen, auf Art. 113 und Art. 235 EWGV (= Art. 133 und Art. 308 EGV) gestützten Handelsabkommen und Kooperationsabkommen durch sog. „Europaabkommen“ abgelöst, die eine umfassende wirtschaftliche Zusammenarbeit mit der Perspektive des Beitritts zur EG anstrebten⁶⁰. Diese Beitrittsperspektive wurde durch Beschlüsse des Europäischen Rates, beginnend mit dem Gipfel von Kopenhagen, präzisiert. Zugleich wurde eine sog. „Heranführungsstrategie“ entwickelt. Dieser Prozess wurde mit dem Beitritt der MOE-Staaten Estland, Lettland, Litauen, Polen,

⁵⁴ Übereinkommen zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen vom 14. Juni 1985 betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen vom 19.6.1990, BGBl. 1993 II S. 1013; aktuelle Fassung in Sartorius II (Fn. 1), Nr. 280.

⁵⁵ Nunmehr Verordnung (EG) Nr. 343/2003 des Rates zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen in einem Mitgliedstaat gestellten Asylantrags zuständig ist, vom 18.2.2003, ABl. 2003 Nr. L 50/1. Sartorius II (Fn. 1), Nr. 285.

⁵⁶ Vgl. dazu *Astrid 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, in: *EuZW* 2003, S. 421 (425 ff.). Das Schweizer Volk hat am 5.6.2005 bei einer Stimmbeteiligung von 56 % mit 54 % gegen 46 % zugestimmt. Zustimmung kam aus 12 Kantonen (Neuenburg 70,9 %; Waadt (67,5 %), Ablehnung aus 14 Kantonen (Appenzell I. 68,5 %; Schwyz und Tessin je 61,9 %).

⁵⁷ Abkommen 63/107/EWG zur Gründung einer Assoziation zwischen der EWG und Griechenland, ABl. 1963, S. 294.

⁵⁸ Beitrittsvertrag vom 28.5.1979, BGBl. 1980 II S. 229. In Kraft seit 1.1.1981, BGBl. 1981 II S. 15.

⁵⁹ S. u. III.1.1.

⁶⁰ Vgl. dazu *Weber*, in: *von der Groeben/Schwarze* (Fn. 8) Art. 310 EG, Rn. 68 ff.

Slowakei, Slowenien, Tschechische Republik und Ungarn, ferner Malta und Zypern zum 1. Mai 2004 abgeschlossen⁶¹. Allerdings besteht noch eine Reihe von Übergangsvorschriften, die u. a. die Grundfreiheiten – in beide Richtungen – befristet beschränken und den beitretenden Staaten bzw. ihren Unternehmen in bestimmten Materien (z. B. Lebensmittelrecht) Zeit geben, das geforderte EU-Niveau zu erreichen⁶².

cc) Insbesondere: Die sog. Heranführungsstrategie

Nach der Festlegung der sog. Kopenhagener Kriterien und der Eröffnung einer konkreten Beitrittsperspektive bei deren Erfüllung beschloss der Europäische Rat im Dezember 1994 eine sog. „Heranführungsstrategie“⁶³, bestehend aus dem Ausbau der Europaabkommen, dem Weißbuch zur Vorbereitung der assoziierten Staaten Mittel- und Osteuropas auf den Binnenmarkt sowie finanziellen Hilfen der Programme PHARE⁶⁴, TACIS⁶⁵ und MEDA⁶⁶. Die Kommission erweiterte dies um weitere Elemente wie Beitrittspartnerschaften, die Teilnahme der Beitrittskandidaten an Gemeinschaftsprogrammen (z. B. Erasmus), Durchführungsmechanismen des geforderten Acquis communautaire und Europa-Konferenzen als Foren für politische Konsultationen⁶⁷. Der Rat beschloss, gestützt auf Art. 308 EGV, eine Verordnung über die Hilfe für die beitriftswilligen Staaten im Rahmen der Heranführungsstrategie⁶⁸. Wichtigste Elemente sind neben den bereits genannten Programmen das Landwirtschaftsprogramm SAPARD⁶⁹ und das strukturpolitische Instrument ISPA⁷⁰. Diese Programme werden auch nach dem Beitritt befristet als Anpassungshilfen während der Übergangsfristen fortgeführt⁷¹.

⁶¹ Beitrittsvertrag vom 16.4.2003 (BGBl. 2003 II S. 1408; ABl. 2003 Nr. L 236), in Kraft seit 1.5.2004 (BGBl. 2004 II S. 1102).

⁶² Vgl. dazu *Rudolf Streinz*, Ablauf und Konsequenzen der EU-Erweiterung für das Lebensmittelrecht, in: *Zeitschrift für das gesamte Lebensmittelrecht (ZLR)* 2005, S. 161 (179 ff.).

⁶³ Europäischer Rat (Essen), 9./10.12.1994, BullEG 12-1994, S. 7 ff.

⁶⁴ Pologne et Hongrie Actions pour la Reconversion Économique. Beruhend auf der Verordnung (EWG) Nr. 3906/89 des Rates vom 18.12.1989 über Wirtschaftshilfe für bestimmte Länder in Mittel- und Osteuropa, ABl. 1989 Nr. L 375/11. Vgl. dazu *Arsène Verny*, in: *Dausès* (Fn. 47), K. IV, Rn. 11, 18 f.

⁶⁵ Technical Assistance for the Commonwealth of Independent States. 1990 eingerichtetes EG-/EU-Hilfsprogramm zur technischen Unterstützung der Neuen Unabhängigen Staaten und der Mongolei.

⁶⁶ Finanzielle und technische Begleitmaßnahmen der Partnerschaft Europa-Mittelmeer.

⁶⁷ *Europäische Kommission* (Hrsg.), *Agenda 2000*, Bd. I.

⁶⁸ Verordnung (EG) Nr. 622/98 des Rates vom 16.3.1998 über die Hilfe für die beitriftswilligen Staaten in Mittel- und Osteuropa im Rahmen der Heranführungsstrategie, insbesondere über die Gründung von Beitrittspartnerschaften, ABl. 1998 Nr. L 85/1.

⁶⁹ Special Accession Programme for Agriculture & Rural Development, Verordnung (EG) Nr. 1268/99 des Rates vom 21.6.1999 über eine gemeinschaftliche Förderung für Maßnahmen in den Bereichen Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raumes zur Vorbereitung des Beitritts der mittel- und osteuropäischen Bewerberländer während des Heranführungszeitraums, ABl. 1999 Nr. L 161; geändert durch Verordnung (EG) Nr. 696/2003 des Rates vom 14.4.2003, ABl. 2003 Nr. L 99. Vgl. dazu *Verny* (Fn. 64), Rn. 21 f.

⁷⁰ Instrument for Structured Policies for Pre-Accession. Eingeführt durch die Verordnung (EG) Nr. 1267/99 des Rates vom 21.6.1999, ABl. 1999 Nr. L 161/73. Vgl. dazu *Verny* (Fn. 64), Rn. 20.

⁷¹ Vgl. dazu *Streinz* (Fn. 62), *ZLR* 2005, S. 180; *Tanja Baermann*, „Life after Phare“ – Die Zukunft der Vor-Beitritts-hilfen, in: *Wirtschaft und Recht in Osteuropa (WiRO)* 2004, S. 97 (100 ff.).

dd) Weitere Beitrittsassoziationen

Neben den bereits „vollendeten“ Beitrittsassoziationen und den am 25. April 2005 unterzeichneten Beitrittsverträgen mit Bulgarien und Rumänien sowie den wegen der Frage der Zusammenarbeit mit dem Haager Kriegsverbrechertribunal verschobenen Beitrittsverhandlungen mit Kroatien⁷² eröffnet auch das im Rahmen des „Stabilitätspakts für Südosteuropa“⁷³ abgeschlossene „Stabilitäts- und Assoziierungsabkommen“ mit Mazedonien eine Beitrittsperspektive. Der Europäische Rat stellte im Juni 2000 fest, dass neben Kroatien und Mazedonien auch Albanien, Bosnien und Herzegowina und Jugoslawien (Serbien und Montenegro) „potentielle Beitrittskandidaten“ für die EU seien⁷⁴.

f) Sog. Entwicklungsassoziiierung

Die sog. Entwicklungsassoziiierung steht im Rahmen der Entwicklungspolitik, für die der Vertrag von Nizza in Art. 181 a EGV eine neue Rechtsgrundlage geschaffen hat, der allerdings die Entwicklungsassoziation gemäß Art. 310 EGV unberührt lässt. Allein für bis dahin auf Art. 308 EGV gestützte Kooperationsabkommen stellt Art. 181 a EGV eine neue Rechtsgrundlage dar⁷⁵. Bei solchen Abkommen wird das Prinzip von Leistung und Gegenleistung teilweise zugunsten von Entwicklungshilfeleistungen modifiziert.

aa) Mittelmeerländer

Bereits 1976 wurden Kooperationsabkommen mit den Maghrebstaaten Tunesien, Algerien und Marokko als Entwicklungsassoziationen geschlossen, denen 1977 Abkommen mit den Mashrikstaaten Ägypten, Syrien, Libanon und Jordanien folgten. Auf der Mittelmeerkonferenz 1995 wurde die Errichtung einer „Freihandelszone Europa-Mittelmeer“ bis zum Jahr 2010 angestrebt. Mit Israel wurde 1995 ein Europa-Mittelmeerabkommen geschlossen, das seit 1. Juli 2000 in Kraft ist⁷⁶.

bb) AKP-Staaten

Die mit dem Abkommen von Jaunde von 1964 begonnene Politik der Assoziierung der unabhängig gewordenen früheren Kolonien von Mitgliedstaaten der EG wurde

⁷² Die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen wurde beschlossen vom Europäischen Rat von Brüssel vom 17./18.6.2004, BullEU 6-2004, I.7.31 ff.; EU-Nachrichten, Dokumentation Nr. 2/2004, S. 7 ff., Nr. 31 ff.; die Verschiebung beschloss der Rat am 16.3.2005, BullEU 3-2005, 1.5.1 (EU-Nachrichten Nr. 11/2005, S. 2). Im Zusammenhang mit der Aufnahme der Beitrittsverhandlungen mit der Türkei am 3.10.2005 wurden insbesondere auf Initiative Österreichs (ohne dass ein Junktim zugegeben wurde) auch mit Kroatien Beitrittsverhandlungen aufgenommen. Kroatien wurden Fortschritte in der Zusammenarbeit mit dem Haager Kriegsverbrechertribunal bescheinigt. Dafür, dass der Vorwurf, Kroatien verberge den beschuldigten General Gotovina, wohl zumindest in neuerer Zeit unberechtigt war, spricht dessen Festnahme im Dezember 2005 auf der Kanarischen Insel Teneriffa (Spanien).

⁷³ Gemeinsamer Standpunkt 1999/345/GASP, ABl. 1999 Nr. L 133.

⁷⁴ Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat (Feira), 19./20.6.2000, BullEU 6-2000, Nr. 1.5.1.

⁷⁵ Vgl. *Pitschas*, in: *Streinz* (Fn. 6) Art. 181 EGV, Rn. 1 ff.

⁷⁶ Vgl. zur Entwicklungskooperation mit den Mittelmeerländern *Weber*, in: *von der Groeben/Schwarze* (Fn. 8), Art. 310 EG, Rn. 73 ff. mwN.

zuletzt mit dem Abkommen von Cotonou vom 23. Juni 2000⁷⁷ fortgesetzt. Dem Abkommen gehören 77 Staaten in Afrika, im Karibischen und im Pazifischen Raum (daher AKP) an. Mit diesem Abkommen sollen die Ziele der EG-Entwicklungspolitik, der Handelspolitik (Liberalisierung des Handels) und des Politischen Dialogs (Achtung der Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit, verantwortliche Staatsführung) gefördert werden⁷⁸.

g) Partnerschafts- und Kooperationsabkommen (mit Nachfolgestaaten der UdSSR)

aa) Ziel und Rechtsgrundlage (Art. 133, Art. 308 EGV)

Anders als die Beitrittsassoziationen mit den MOE-Staaten wurden die Abkommen mit den Nachfolgestaaten der UdSSR abgesehen von den drei baltischen Staaten, nämlich Russland, Ukraine, Kasachstan, Kirgistan, Belarus, Moldau, Georgien, Armenien, Aserbaidschan, Usbekistan sowie Turkmenistan⁷⁹ als Partnerschafts- und Kooperationsabkommen nicht auf Art. 310 EGV, sondern, da sie bewusst unter der Assoziierungsschwelle bleiben, auf Art. 133 und Art. 308 EGV gestützt⁸⁰. Sie enthalten keine Beitrittsperspektive, allerdings eine Reihe von Rechten und Pflichten mit zum Teil unmittelbarer Wirkung⁸¹.

bb) Rechte und Pflichten

Diese Partnerschafts- und Kooperationsabkommen begründen einen politischen Dialog der Partner und zielen auf die Beseitigung von Handelsbeschränkungen, die Gewährung der Niederlassungsfreiheit und die Zusammenarbeit in Wettbewerbsfragen. Sie geben kein Recht auf Freizügigkeit, enthalten allerdings ein unmittelbar geltendes Diskriminierungsverbot, also das Recht auf Gleichbehandlung, für rechtmäßig in einem EU-Mitgliedstaat Beschäftigte, wie der EuGH jüngst hinsichtlich eines in Spanien spielenden russischen Fußballprofis festgestellt hat⁸².

h) Die Nachbarschaftsklausel in Art. I-57 EVV

Art. I-57 des Verfassungsvertrages sieht vor, dass die Union „besondere Beziehungen zu den Ländern in ihrer Nachbarschaft“ entwickelt, „um einen Raum des Wohlstands und der guten Nachbarschaft zu schaffen, der auf den Werten der Union aufbaut und sich durch eine enge, friedliche Beziehung auf der Grundlage der Zu-

⁷⁷ ABl. 2000 Nr. L 317.

⁷⁸ Vgl. dazu Geiger (Fn. 11), Art. 310 EGV, Rn. 26 ff.

⁷⁹ Nachweise bei Weber, in: von der Groeben/Schwarze (Fn. 8), Art. 310 EG, Rn. 54.

⁸⁰ Vgl. Mögele, in: Streinz (Fn. 6), Art. 310 EGV, Rn. 15.

⁸¹ Vgl. zu diesen Abkommen Christophe Hillion, Introduction to the Partnership and Cooperation Agreements, in: Kellermann/de Zwaan/Czuczai (Hrsg.), EU-Enlargement, 2001, S. 215 ff.; Weiß (Fn. 35), S. 48 ff.

⁸² EuGH, Rs. C-265/03 – Igor Simutenkov/Ministerio de Educación y Cultura, Real Federación Española de Fútbol –, Slg. 2005, I-2579, = SpuRt 2005, S. 155, Tenor und Rn. 20 ff.: unmittelbare Wirkung des Art. 23 Abs. 1 des Partnerschaftsabkommens EG-Russland („unmittelbare Wirkung hat, so dass die Einzelnen, für die er gilt, berechtigt sind, sich auf ihn vor den Gerichten der Mitgliedstaaten zu berufen“. Folge: Diskriminierungsverbot). Analyse von Streinz, in: JuS 2005, S. 737.

sammenarbeit auszeichnet“. Dazu kann die Union „spezielle Übereinkünfte“ mit den betreffenden Ländern schließen. Die Vorschrift passt zu den Partnerschafts- und Kooperationsabkommen mit den Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion, aber auch zu den Assoziierungsabkommen mit den Mittelmeerländern, die keine Beitrittsperspektive enthalten. Sie greift, ohne dies deutlich zu machen, die Frage der Grenzen der Union auf, ohne eröffnete Beitrittsperspektiven in Frage zu stellen. Sie kann aber in den Fällen in Betracht kommen, in denen eine Beitrittsperspektive – aus welchen Gründen auch immer – nicht realisiert wird.

3. Ansätze differenzierter Integration – Das Europa mehrerer Geschwindigkeiten

a) Begriff und Idee

Der Gedanke eines Europas mehrerer Geschwindigkeiten („l'Europe à deux vitesses“; „l'Europe à plusieurs vitesses“), einer differenzierten Integration, wurde seit Mitte der siebziger Jahre im Sinne einer Differenzierung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit oder der unterschiedlichen Integrationsbereitschaft der Mitgliedstaaten entwickelt⁸³. Diese Idee wurde und wird im – entgegen mancher Beteuerungen durchaus bestehenden – Spannungsfeld zwischen Erweiterung und Vertiefung als Gedanke eines „Kerneuropa“ angesichts der erfolgten Erweiterung und konkret geplanter bzw. erwarteter neuer Erweiterungen, aber auch als Alternative für den Fall eines Scheiterns des Verfassungsvertrags aufgegriffen und kontrovers diskutiert⁸⁴.

b) Beispiele

Es gibt eine Reihe von Beispielen differenzierter Integration, wobei sich zeigt, dass der Zustand des Vorangehens auch ein vorübergehender sein kann.

aa) *Das Abkommen über die Sozialpolitik vom Vertrag von Maastricht bis zur Integration durch den Vertrag von Amsterdam (1993–1999)*

Ein Beispiel dafür ist das Abkommen über die Sozialpolitik, das neben dem Vertrag von Maastricht von damals elf, später 14 Mitgliedstaaten geschlossen wurde, weil das Vereinigte Königreich diese Reform des Maastricht-Vertrages nicht mitmachen wollte. Das Nebeneinander von „Sozialunion“ und „Union im Übrigen“ bereitete eine Reihe von Problemen, die sich nach dem Regierungswechsel in Großbritannien und der Integration der Sozialvorschriften in den Amsterdamer Vertrag erledigten⁸⁵.

⁸³ Vgl. dazu Ruffert, in: Calliess/Ruffert (Fn. 15), Art. 43 EUV, Rn. 1 ff. mwN.

⁸⁴ Vgl. dazu Heinrich Schneider, Die Zukunft der differenzierten Integration in der Perspektive des Verfassungsvertrags und der Erweiterung, in: integration 2004, S. 259 (263 ff.).

⁸⁵ Vgl. dazu Langer, in: von der Groeben/Schwarze (Fn. 8), Vorbem. zu Art. 136 und 137 EG, Rn. 31 ff.

bb) Die „Euro-Gemeinschaft“ (Art. 98 ff. EGV)

Ein weiteres Beispiel differenzierter Integration ist die „Euro-Gemeinschaft“ – dieses „Symbol“ der Union gemäß Art. I-8 EVV gilt also nicht für alle. Ihr gehören nur die Staaten an, die die sog. Konvergenzkriterien als Voraussetzung für den Eintritt in die Wirtschafts- und Währungsunion erfüllen – oder zumindest diesen Eindruck erweckt haben – und die dies auch wollen. Zwar sieht Art. 121 EGV mehr oder weniger den „automatischen“ Eintritt der Staaten vor, die nach Beschluss des Rates die Voraussetzungen erfüllen und die sich nicht wie Dänemark und das Vereinigte Königreich durch besondere Protokolle ein Fernbleiben von der Währungsunion völkerrechtlich wirksam vorbehalten haben⁸⁶. Allerdings zeigt das Beispiel Schweden, dass kein Staat gegen seinen Willen in die Währungsunion gezwungen werden wird⁸⁷.

cc) Sonderbestimmungen für das Vereinigte Königreich, Dänemark und Irland

Das Vereinigte Königreich und Dänemark haben sich nicht nur hinsichtlich der Währungsunion, sondern auch – wie insoweit auch Irland – hinsichtlich des Schengen-Besitzstandes einen Sonderstatus vorbehalten. Diese drei Staaten haben ferner gemäß Art. 69 EGV einen Sonderstatus hinsichtlich des Titels IV des EG-Vertrages (Visa, Asyl, Einwanderung und andere Politiken betreffend den freien Personenverkehr, Art. 61 ff. EGV)⁸⁸.

dd) Weitere Ansätze

Darüber hinaus gibt es weitere Ansätze „differenzierter Integration“. Diesen ist gemeinsam, dass Sonderregelungen zugelassen werden, um überhaupt eine gemeinschaftsrechtliche bzw. „unionale“ Regelung zu erreichen.

aaa) Der „nationale Alleingang“ (Art. 95 Abs. 4–9 EGV)

Zur uneinheitlichen Anwendung des Gemeinschaftsrechts kann der sog. kontrollierte „nationale Alleingang“ gegenüber Harmonisierungsmaßnahmen zur Herstellung des Binnenmarkts führen, soweit strengere nationale Regelungen gemäß Art. 95 Abs. 4 EGV beibehalten oder gemäß Art. 95 Abs. 5 EGV eingeführt werden dürfen.

bbb) Sonderrollen in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP)

Die GASP hat sich nicht nur im Rahmen des Irakkrieges als besonders problematisches Feld erwiesen. Gemeinsame Politik setzt gemeinsame Interessen und Grundeinstellungen voraus. Gerade in diesem essentiellen Bereich wird sich kein Mitgliedstaat gegen seinen Willen zu einer gemeinsamen Haltung oder gar Maßnahme zwingen lassen. Daran wird auch ein „Europäischer Außenminister“ (Art. I-28 EVV) nichts

⁸⁶ Vgl. dazu *Kempen*, in: *Streinz* (Fn. 6), Art. 122 EGV, Rn. 18; *Wölker*, in: *von der Groeben/Schwarze* (Fn. 8), Art. 122 EG, Rn. 1 ff. mwN.

⁸⁷ Schweden nahm nicht am Wechselkursmechanismus teil und erfüllte damit formal eines der Konvergenzkriterien nicht. Am 14.9.2003 sprach sich ein Plebiszit gegen den Beitritt zur Währungsunion aus. Vgl. dazu EU-Nachrichten Nr. 32/2003, S. 2: „Schweden sagt „Nei“ zum Euro“ (56,2 % bei 81 % Beteiligung).

⁸⁸ Vgl. dazu *Weiß*, in: *Streinz* (Fn. 6), Art. 61 EGV, Rn. 33 ff. mwN.

ändern. Art. 23 EUV trägt dieser Realität durch das Einstimmigkeitsprinzip Rechnung, ermöglicht aber neben der einfachen auch eine sog. qualifizierte Stimmenthaltung, mit der ein Mitgliedstaat akzeptiert, dass der Beschluss für die Union bindend ist, selbst aber nicht verpflichtet ist, den Beschluss durchzuführen. In diesem Fall ist für den Mitgliedstaat, der die erforderliche förmliche Erklärung abgegeben hat, z. B. auch ein mit Mehrheit gefasster Embargobeschluss gemäß Art. 301 EGV nicht bindend⁸⁹.

c) Verankerung in EUV (Art. 27 a–27 e, Art. 40–40 b, Art. 43–45) und EGV (Art. 11, Art. 11 a)

Nachdem die Praxis mit der „Sozialunion“ und der Währungsunion schon vorangegangen war, wurde die verstärkte Zusammenarbeit im kleineren Kreis von Mitgliedstaaten nach einem ersten Ansatz in Art. K.7 EUV des Vertrags von Maastricht durch den Amsterdamer Vertrag und den Vertrag von Nizza in den sog. „Flexibilitätsklauseln“ der Art. 11 und Art. 11 a EGV für die EG und in Art. 43–45 EUV für die EU allgemein sowie in Art. 27 a–27 e speziell für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (Titel V, Art. 11 ff. EUV) und in Art. 40–40 b EUV speziell für die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen (Titel VI, Art. 29 ff. EUV) ausdrücklich, aber auch kontrolliert ermöglicht. Die Praktikabilität dieses komplizierten Verfahrens wird – auch nach der erheblichen Reform durch den Vertrag von Nizza⁹⁰ – zu Recht angezweifelt⁹¹.

d) Verankerung im Verfassungsvertrag (Art. I–44; Art. III–416 bis Art. III–423 EVV)

Während der als „Flexibilitätsklausel“ bezeichnete Art. I-18 EVV die Lückenschließungskompetenz des Art. 308 EGV modifiziert übernimmt, wird die „verstärkte Zusammenarbeit“, jeweils unter dieser Überschrift, in Art. I-44 EVV und Art. III-416 bis Art. III-423 EVV geregelt. Dabei wird an Art. 43 bis Art. 45, Art. 27 c und Art. 27 e EUV sowie Art. 11 und Art. 11 a EGV angeknüpft. Modifikationen waren insbesondere wegen der im Verfassungsvertrag vorgenommenen Änderungen der Regeln über Mehrheitsabstimmungen im Rat (vgl. Art. I-25 EVV) sowie zur Anpassung an die neue Terminologie der Rechtsakte (vgl. Art. I-33 EVV) erforderlich.

⁸⁹ Andernfalls würde die „qualifizierte Enthaltung“ gemäß Art. 23 Abs. 1 UAbs. 2 EUV in diesem wichtigen Anwendungsfall keine Wirkung entfalten. Vgl. dazu und zu Folgeproblemen Streinz (Fn. 24), Rn. 729.

⁹⁰ Vgl. dazu Brechmann, in: Callies/Ruffert (Fn. 15), Art. 40, 40 a, 40 b EUV, Rn. 1.

⁹¹ Vgl. dazu U. Becker, in: von der Groeben/Schwarze (Fn. 8), Art. 43 EU, Rn. 2 f. mwN.

III. Bestandsaufnahme – Die Türkei als gegenwärtiger Partner der EU

1. Die Assoziierung der Türkei

a) Das Abkommen 64/733 zur Gründung einer Assoziation zwischen der EWG und der Türkei vom 12.9.1963

Basis für die Partnerschaft der Türkei mit der EU ist das 1963 geschlossene Abkommen zur Gründung einer Assoziation zwischen der EWG und der Türkei⁹², das durch das Abkommen über die zur Durchführung des Abkommens zur Gründung einer Assoziation zwischen der EWG und der Türkei zu treffenden Maßnahmen und die dabei anzuwendenden Verfahren⁹³ sowie das Abkommen über das Finanzprotokoll⁹⁴ ergänzt wurde. Dieses kurz nach dem Assoziierungsabkommen mit Griechenland geschlossene Abkommen orientiert sich zwar an diesem, unterscheidet sich aber von diesem in der Intensität der Regelungen und auch in der Konkretheit der Beitrittsperspektive⁹⁵. Die Assoziation zielt auf die Herstellung einer Zollunion mit verstärkter Koordinierung der Wirtschaftspolitik der Vertragsparteien. Zu diesem Zweck wurde die Assoziation in eine Vorbereitungs-, Übergangs- und Endphase (fünf Jahre/zwölf Jahre/unbefristet) eingeteilt. Um die Anwendung und schrittweise Entwicklung der Assoziationsregelung sicherzustellen, wurde ein Assoziationsrat aus Mitgliedern der Regierungen der Mitgliedstaaten, des Rates und der Kommission der E(W)G sowie der türkischen Regierung eingesetzt, der einstimmig beschließt.

b) Das Zusatzprotokoll über die Übergangsphase von 1970

Mit dem Zusatzprotokoll vom 23. November 1970⁹⁶, das am 1. Januar 1973 in Kraft trat, wurde verspätet die grundsätzlich zwölfjährige Übergangsphase begonnen. Danach sollte die Zollunion nach dem Ende der Übergangszeit 1982, die Freizügigkeit der Arbeitskräfte bis zum 1. Dezember 1986 verwirklicht sein, die Endphase der Assoziierung 1985 beginnen. Die Verwirklichung dieser Ziele wurde durch wirtschaftliche und politische Probleme (insbesondere Suspendierung und de facto-Stillstand zwischen 1980 und 1986 wegen der Militärintervention in der Türkei) verzögert und behindert⁹⁷.

⁹² S.o. Fn. 4.

⁹³ Abkommen 64/737/EWG, ABl. 1964, S. 3703.

⁹⁴ Abkommen 64/739/EWG, ABl. 1964, S. 3705.

⁹⁵ Vgl. *Thomas Oppermann*, *Europarecht*, 2. Aufl. 1999, Rn. 1891 mwN. Eingehend dazu *Sena Ceylanoglu*, *Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, Griechenland und die Türkei. Die Assoziationsabkommen im Vergleich (1959-1963)*, 2004.

⁹⁶ Verordnung (EWG) Nr. 2760/72 des Rates vom 19.12.1972 über den Abschluß des Zusatzprotokolls und des Finanzprotokolls, die am 23. November 1970 unterzeichnet wurden und dem Abkommen zur Gründung einer Assoziation zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Türkei als Anhänge beigefügt sind, und über die zu deren Inkrafttreten zu treffenden Maßnahmen, ABl. 1972 Nr. L 293/1.

⁹⁷ Näher dazu und zu den erreichten Fortschritten *Weber*, in: *von der Groeben/Schwarze* (Fn. 8), Art. 310 EG, Rn. 64 mwN.

c) Wichtige Beschlüsse des Assoziationsrates

aa) Überblick über die wichtigsten Materien

Der bereits 1963 eingesetzte Assoziationsrat hat Beschlüsse zum freien Warenverkehr⁹⁸, zum Handel mit Agrarerzeugnissen⁹⁹, zur Liberalisierung des Dienstleistungssektors¹⁰⁰, zur Endphase der Zollunion¹⁰¹, vor allem zur Freizügigkeit der Arbeitnehmer gefasst.

bb) Das sekundäre Assoziationsrecht als Bestandteil des Gemeinschaftsrechts

Nach der Rechtsprechung des EuGH sind die Beschlüsse des Assoziationsrates („sekundäres Assoziationsrecht“) wie die vom Rat geschlossenen Assoziierungsabkommen wegen des unmittelbaren Zusammenhangs mit diesen „integrierender Bestandteil des Gemeinschaftsrechts“. Sie unterliegen als solche, was die innergemeinschaftliche Wirkung anbelangt, der Auslegung durch den EuGH. Die Bestimmungen verbindlicher Beschlüsse des Assoziationsrates können bei Erfüllung der allgemeinen, am Völkerrecht orientierten Voraussetzungen unmittelbar anwendbar sein und Individualrechte begründen¹⁰². Der EuGH hat an dieser Rechtsprechung trotz der ausdrücklichen Aufforderung der Bundesrepublik Deutschland, diese zu überprüfen, festgehalten¹⁰³.

cc) Insbesondere: Die Rechtsstellung türkischer Arbeitnehmer innerhalb der EG-Mitgliedstaaten

Hauptsächliche Anwendungsfälle dieser Rechtsprechung waren Fragen der Rechtsstellung türkischer Arbeitnehmer innerhalb der EG-Mitgliedstaaten¹⁰⁴. Nach Art. 12

⁹⁸ Vgl. z. B. den Beschluss Nr. 1/94 des Assoziationsrates EG-Türkei vom 19.12.1994 über die Anwendung von Artikel 3 des Zusatzprotokolls zum Abkommen von Ankara auf die in den Mitgliedstaaten hergestellten Waren, ABl. 1994 Nr. L 356/23; Beschluss Nr. 1/97 des Assoziationsrates EG-Türkei vom 4.6.1997 zur Festlegung der Liste der gemeinschaftlichen Rechtsakte über die Beseitigung technischer Handelshemmnisse sowie der Bedingungen und Einzelheiten ihrer Anwendung durch die Türkei, ABl. 1997 Nr. L 191/1.

⁹⁹ Vgl. z. B. den Beschluss Nr. 1/98 des Assoziationsrates EG-Türkei vom 25.2.1998 über die Handelsregelung für Agrarerzeugnisse, ABl. 1998 Nr. L 86/1.

¹⁰⁰ Vgl. z. B. den Beschluss Nr. 2/2000 des Assoziationsrates EG-Türkei vom 11.4.2000 über die Aufnahme von Verhandlungen zwischen der Gemeinschaft und der Türkei über die Liberalisierung des Dienstleistungssektors und die gegenseitige Öffnung der öffentlichen Beschäftigungsmärkte, ABl. 2000 Nr. L 138/27.

¹⁰¹ Vgl. z. B. den Beschluss Nr. 1/95 des Assoziationsrates EG-Türkei vom 22.12.1995 über die Durchführung der Endphase der Zollunion, ABl. 1996 Nr. L 35/1.

¹⁰² Grundlegend EuGH, Rs. C-192/89 (Fn. 40), Slg. 1990, I-3461, Rn. 13 ff.

¹⁰³ EuGH, Rs. C-237/91 (Fn. 40), Slg. 1992, I-6781, Rn. 11 ff. Kritisch zur Rechtsprechung des EuGH Herrnsfeld, in: Schwarze (Fn. 8), Art. 310 EGV, Rn. 19 mwN.

¹⁰⁴ Vgl. dazu und zu den Folgen für das deutsche Recht Walter Frenz, Handbuch Europarecht. Bd. 1: Europäische Grundfreiheiten, 2004, Rn. 1287 ff. Eingehend dazu Rolf Gutmann, Die Assoziationsfreizügigkeit türkischer Staatsangehöriger, 2. Aufl. 1999. Zum Beschluss Nr. 3/80 des Assoziationsrates EWG-Türkei vom 19.9.1980 über die Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften auf die türkischen Arbeitnehmer und deren Familienangehörigen (ABl. 1983 Nr. C 110/60) vgl. Klaus Sieveking, Soziale Sicherheit für türkische Staatsangehörige nach dem Assoziationsratsbeschluss EWG-Türkei Nr. 3/80, in: Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht (ZIAS) 2001, S. 160 (160 ff.).

des Assoziierungsabkommens von 1963 wollten sich die Vertragspartner von der Freizügigkeit des EWG-Vertrages (Art. 48 EWGV, jetzt Art. 39 EGV) „inspirieren“ lassen. Art. 36 des Zusatzprotokolls von 1970 legte fest, dass die Freizügigkeit bis zum 1. Dezember 1986 schrittweise hergestellt werden sollte. Diese Bestimmung hat aber lediglich Programmcharakter und keine unmittelbare Wirkung¹⁰⁵, sondern bedarf der Konkretisierung durch den Assoziationsrat. Dieser hat mit Beschluss 1/80 vom 9. September 1980¹⁰⁶ festgelegt, dass türkische Arbeitnehmer in einem EG-Mitgliedstaat nach vier Jahren „ordnungsgemäßer Beschäftigung“, d. h. einer „gesicherten und nicht nur vorläufigen Position auf dem Arbeitsmarkt“¹⁰⁷, freien Zugang zu jeder anderen Beschäftigung in diesem Mitgliedstaat besitzen. Der EuGH hat dieser Bestimmung unmittelbare Wirkung zuerkannt und aus dem beschäftigungsrechtlichen Anspruch der türkischen Arbeitnehmer unter bestimmten Umständen ein Aufenthaltsrecht für sie und ihre Familienangehörigen hergeleitet¹⁰⁸. Damit wurde der restriktiveren deutschen Rechtsprechung¹⁰⁹ die Grundlage entzogen¹¹⁰.

d) Die Zollunion zwischen der EG und der Türkei

Über die Durchführung der Endphase der Zollunion wurde der Beschluss Nr. 1/95 des Assoziationsrates¹¹¹ gefasst. Danach umfasst die Zollunion den freien Warenverkehr durch Festlegung eines gemeinsamen Außenzolls und Beseitigung der Zölle und Abgaben gleicher Wirkung sowie aller mengenmäßigen Beschränkungen oder Maßnahmen gleicher Wirkung mit Ausnahme landwirtschaftlicher Erzeugnisse, durch Übernahme der wichtigsten Bestimmungen der gemeinsamen Handelspolitik, Liberalisierung landwirtschaftlicher Verarbeitungserzeugnisse, Schutz des geistigen gewerblichen und kommerziellen Eigentums¹¹², Wettbewerb und Rechtsangleichung. Zur Konkretisierung wurden weitere Beschlüsse des Ausschusses für Zusammenarbeit im Zollwesen EG-Türkei erlassen¹¹³.

¹⁰⁵ EuGH, Rs. 12/86 (Fn. 5), Slg. 1987, 3719, Rn. 25.

¹⁰⁶ Beschluss Nr. 1/80 des Assoziationsrates EG-Türkei; amtlich nicht veröffentlicht; teilweise abgedruckt bei *Randelzhofer/Forstboff*, in: *Grabitz/Hilf* (Fn. 8), Art. 39 EGV, Rn. 88; vollständig wiedergegeben bei *Gutmann* (Fn. 104), S. 158 ff.

¹⁰⁷ Grundlegend EuGH, Rs. C-192/89 (Fn. 40), Slg. 1990, I-3461, Rn. 30. Ferner Rs. C-237/91 (Fn. 40), Slg. 1992, I-6781, Rn. 12, 22; Rs. C-434/93 (Fn. 40), Slg. 1995, I-1475, Rn. 26. Vgl. dazu z. B. EuGH, Rs. C-285/95 – *Suat Kol/Land Berlin* –, Slg. 1997, I-3069, Rn. 17 ff. (nicht, wenn die Beschäftigungszeiten auf Aufenthaltsgenehmigungen beruhen, die durch unrichtige Angaben erschlichen wurden).

¹⁰⁸ EuGH, Rs. C-192/89 (Fn. 40), Slg. 1990, I-3461, Rn. 21 ff.; Rs. C-355/93 – *Hayriye Eroglu/Land Baden-Württemberg* –, Slg. 1994, I-5113, Rn. 16 ff.; st. Rspr.

¹⁰⁹ BVerwGE 78, 192; BVerfGE 76, 1.

¹¹⁰ Vgl. dazu *Oppermann* (Fn. 95), Rn. 1513; vgl. auch *ders.* (Fn. 15), § 25, Rn. 14; *Hailbronner*, in: *Dauses* (Hrsg.), *Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts* (Loseblatt), Bd. 1, D.I., Rn. 64 mwN.

¹¹¹ Beschluss Nr. 1/95 (96/142/EG), ABl. 1996 Nr. L 35/1.

¹¹² Vgl. dazu *Hamdi Pinar*, Zur Erschöpfung der Rechte an geistigem Eigentum zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union und der Türkei, in: *Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht – Internationaler Teil* (GRURInt) 2004, S. 101 (101 ff.).

¹¹³ Vgl. z. B. Beschluss Nr. 1/2003 des Ausschusses für Zusammenarbeit im Zollwesen EG-Türkei vom 30.1.2003 zur Änderung des Beschlusses Nr. 1/2001 zur Änderung des Beschlusses Nr. 1/96 zur Festlegung der Durchführungsvorschriften zu dem Beschluss Nr. 1/95 des Assoziationsrates EG-Türkei, ABl. 2003 Nr. L 28/51.

e) Bestehende „Grundfreiheiten“ für Türken in der EU?

Die Rechtsprechung des EuGH zum Assoziationsratsbeschluss 1/80¹¹⁴ begründet nicht den vollen Freizügigkeitsstatus des Art. 39 EGV. Insbesondere wird dadurch kein Recht für türkische Arbeitnehmer auf Zuzug in die EU begründet¹¹⁵. Der Beschluss gibt auch kein umfassendes Freizügigkeitsrecht innerhalb der EU, sondern nur innerhalb eines Mitgliedstaates¹¹⁶. Allerdings wird die Rechtsstellung der innerhalb der EG rechtmäßig beschäftigten türkischen Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen gefestigt¹¹⁷.

Hinsichtlich der Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit besteht aus dem Assoziierungsabkommen lediglich eine *Stand-still*-Verpflichtung¹¹⁸. Allerdings kommt der Stillhalteklausele des Art. 41 Abs. 1 des Zusatzprotokolls unmittelbare Wirkung zu¹¹⁹. Durch den Beschluss Nr. 2/2000 des Assoziationsrates vom 11. April 2000¹²⁰ wurden Verhandlungen über die Liberalisierung des Dienstleistungssektors und die gegenseitige Öffnung der öffentlichen Beschaffungsmärkte aufgenommen.

2. Die Türkei als militärischer Partner

a) Allgemein – insbesondere die NATO

Die Türkei ist seit 1951 als Mitglied der NATO militärischer Partner. In diesem Rahmen bestehen auch Ansätze einer Kooperation mit der EU im Rahmen von deren Europäischer Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP)¹²¹.

b) Die Beteiligung der Türkei an der Europäischen Polizeimission (EUPOL „Proxima“)

Durch Abkommen zwischen der EU und der Türkei beteiligt sich diese an der europäischen Polizeimission (EUPOL „Proxima“) in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien¹²².

¹¹⁴ S.o. III.1.3c).

¹¹⁵ Zu den Unterschieden zur Arbeitnehmerfreizügigkeit vgl. *Frenz* (Fn. 103), Rn. 1299 ff.

¹¹⁶ EuGH, Rs. C-351/95 – S. Kadiman/Freistaat Bayern –, Slg. 1997, I-2133, Rn. 30.

¹¹⁷ Näher dazu *Weiß* (Fn. 35), S. 28 ff.; *Hailbronner* (Fn. 110), Rn. 60 ff.

¹¹⁸ Vgl. dazu *Weiß* (Fn. 35), S. 31 f.

¹¹⁹ EuGH, Rs. C-37/98 – Savas –, Slg. 2000, I-2927, Rn. 69, 71 und Tenor. Zu den Folgen vgl. *Kai Hailbronner*, Die Stillhalteklausele des Assoziationsrechts EWG/Türkei, in: *Zeitschrift für Ausländerrecht (ZAR)* 2004, S. 46 (46 ff.); *Bertold Huber*, Savas - Neue Bewegung im Assoziationsrecht durch Stand-Still, in: *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ)* 2001, S. 1371 (1371 ff.).

¹²⁰ ABl. 2000 Nr. L 138/27.

¹²¹ Vgl. dazu *Heinz Kramer*, Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union und die Türkei, in: *integration* 27 (2004), S. 44 (52 ff.); *Karl-Theodor zu Guttenberg*, Die Beziehungen zwischen der Türkei und der EU - eine „Privilegierte Partnerschaft“, 2004, S. 22 f.

¹²² ABl. 2004 Nr. L 354/89.

IV. Die Türkei als Beitrittskandidat

1. Der „Kandidatenstatus“

a) Der lange Weg zum „Kandidatenstatus“ – Der Beschluss des Europäischen Rates von Helsinki vom 10./11.12.1999

Einen ersten Aufnahmeantrag in die EWG stellte die Türkei bereits am 31. Juli 1959¹²³. Das Assoziierungsabkommen von 1963 sah in Art. 28 lediglich vor, dass die Vertragsparteien, sobald das Funktionieren des Abkommens es in Aussicht zu nehmen gestattet, dass die Türkei die Verpflichtungen aus dem Vertrag zur Gründung der Gemeinschaft vollständig übernimmt, „die Möglichkeit eines Beitritts der Türkei zur Gemeinschaft prüfen“. Als die Türkei am 14. April 1987 einen formellen Beitrittsantrag stellte, kam die EG-Kommission in ihrer Stellungnahme vom 18. Dezember 1989 wegen wirtschaftlicher und politischer Bedenken zu dem Ergebnis, es sei nicht zweckmäßig, bereits zu diesem Zeitpunkt Verhandlungen mit der Türkei aufzunehmen, forderte zugleich aber zu einer Fortsetzung der Zusammenarbeit mit der Türkei auf¹²⁴. Auf der Tagung des Assoziationsrates EG-Türkei wurde beschlossen, dass die Türkei für einen Beitritt in Betracht komme. Die Kommission wurde aufgefordert, eine Mitteilung über die weitere Entwicklung der Beziehungen im Rahmen der Zollunion auszuarbeiten. Diese wurde am 15. Juli 1997 vorgelegt. Im Zusammenhang mit der Osterweiterung bestätigte der Europäische Rat im Dezember 1997, dass „die Türkei für einen Beitritt zur Europäischen Union in Betracht komme“¹²⁵. Der Einladung zur Teilnahme an der Konferenz der Beitrittsländer blieb die Türkei jedoch fern, weil sie gegenüber den anderen Beitrittsländern benachteiligt worden sei. Gleichwohl wurde der Dialog, basierend auf den Vorschlägen der Kommission zur Durchführung einer „Europäischen Strategie“ für die Türkei, die vom Europäischen Rat im Juni 1998 in Cardiff befürwortet wurden¹²⁶, fortgesetzt. Seit 1998 legt die Kommission wie bei den anderen Beitrittskandidaten jährlich „Berichte über die Fortschritte der Türkei auf dem Weg zum Beitritt“ vor¹²⁷. Auf dem Gipfel von Helsinki im Dezember 1999 sprach der Europäische Rat der Türkei einen „Kandidatenstatus“ zu, indem er bekräftigte, dass die Türkei auf der Grundlage der Kopenhagener Kriterien von 1993 „Mitglied der Union werden soll“¹²⁸.

¹²³ Vgl. *Mesut Yilmaz*, Türkei und EU. Die Suche nach einer ehrlichen Partnerschaft, 2004, S. 9.

¹²⁴ Dok. SEK (89) 2290 endg. Vgl. dazu *Meng*, in: *von der Groeben/Schwarze* (Fn. 8), Art. 49 EU, Rn. 44.

¹²⁵ Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat (Luxemburg), 12./13.12.1997, BULLEG 12-1997, I.6.31 (EU-Nachrichten, Dokumentation Nr. 7/1997, S. 7, Nr. 31).

¹²⁶ Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat (Cardiff), 15./16.6.1998, BULLEG 6-1998, I.21.68 (EU-Nachrichten Nr. 4/1998, S. 14, Nr. 68).

¹²⁷ Vgl. den Regelmäßigen Bericht über die Fortschritte der Türkei auf dem Weg zum Beitritt von 2004, Dok. COM (2004) 656 final, S. 4.

¹²⁸ Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat (Helsinki), 10./11.12. 1999, BULLEG 12-1999, I.3.12 (EU-Nachrichten Nr. 4/1999, S. 5, Nr. 12).

b) Rechtliche Würdigung des Kandidatenstatus

Die Zuerkennung eines „Kandidatenstatus“ führte dazu, dass zum einen die Beitrittsvoraussetzungen im Hinblick auf den Beginn von Beitrittsverhandlungen konkretisiert und anhand der dabei entwickelten Kriterien ihre Erfüllung geprüft wurde, zum anderen die Beziehungen durch die Begründung einer sog. „Beitrittspartnerschaft“ in diese Richtung intensiviert wurden. Letzteres zeigte sich auch darin, dass die Türkei am sog. Verfassungskonvent beratend beteiligt wurde¹²⁹.

Rechtlich kann die offizielle Zuerkennung eines „Kandidatenstatus“ allein zu einer Selbstbindung der Organe nach dem auch im Völkerrecht geltenden Verbot des „*venire contra factum proprium*“ führen. Die Justiziabilität von möglichen Verstößen dagegen ist zweifelhaft¹³⁰. Einbezogen werden können allenfalls die Mitgliedstaaten wegen ihrer Zustimmung im Europäischen Rat, nicht aber die nationalen Parlamente oder gar ggf. die Völker der Mitgliedstaaten¹³¹, denen die letzte Entscheidung über die Freigabe der Ratifikation des Beitrittsvertrages zusteht. Dies bringt Art. 49 Abs. 2 Satz 2 EUV, der von Art. I-58 Abs. 2 Satz 4 EVV inhaltlich übernommen wird, unmissverständlich zum Ausdruck. Eine Trennung zwischen einem „Ob“ des Beitritts, über das gemäß Art. 49 Abs. 1 Satz 2 EUV allein der Rat mit Zustimmung des Europäischen Parlaments beschließen würde, und dem bloßen „Wie“ des Beitritts, über das allein noch die Mitgliedstaaten gemäß ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften zu bestimmen hätten, wird zu Recht weit überwiegend abgelehnt¹³².

c) Begründung und Entwicklung einer „Beitrittspartnerschaft“

Nach der Zuerkennung des Kandidatenstatus wurden konkrete Maßnahmen zur Begründung und Entwicklung einer sog. „Beitrittspartnerschaft“ für die Türkei beschlossen¹³³. Diese Beitrittspartnerschaft bildet den Schwerpunkt der intensiven Heranführungsstrategie. Dadurch nimmt die Türkei an Programmen der EG bzw. EU mit entsprechenden Fördermaßnahmen teil¹³⁴. Zugleich werden die Ziele auf dem Weg zur vollständigen Erfüllung der Beitrittskriterien, insbesondere auch des sog. Acquis-Kriteriums, schrittweise konkretisiert. Der Stand der Erfüllung wird in den jährlichen Fortschrittsberichten der Kommission dokumentiert.

¹²⁹ Vgl. zur Zusammensetzung des Konvents EuGRZ 2003, S. 442 ff. Die Vertreter der Regierung und des Parlaments der Türkei sind ebd., S. 446 aufgeführt.

¹³⁰ Relativ weitgehend *Edin Šarčević*, EU-Erweiterung nach Art. 49 EUV: Ermessensentscheidung und Beitrittsrecht, in: EuR 2002, S. 461 (477 ff.). Vgl. auch *Juli Zeh*, Recht auf Beitritt? Ansprüche von Kandidatenstaaten gegen die Europäische Union, 2002.

¹³¹ Siehe zum Erfordernis einer Volksabstimmung in Frankreich o. Fn. 16.

¹³² S. dazu o. II.1.1a).

¹³³ Schlussfolgerungen des Europäischen Rates (Helsinki), 10./11.12.2001 (Fn. 128), Nr. 12; Beschluss 2001/235/EG des Rates vom 8.3.2001 über die Grundsätze, Prioritäten, Zwischenziele und Bedingungen der Beitrittspartnerschaft für die Türkische Republik, ABl. 2001 Nr. L 85/13; Verordnung (EG) Nr. 390/2001 des Rates vom 26.2.2001 über die Hilfe für die Türkei im Rahmen der Heranführungsstrategie und insbesondere über die Errichtung einer Beitrittspartnerschaft, ABl. 2001 Nr. L 58/1; zuletzt Beschluss 2003/398/EG des Rates vom 19.5.2003 über die Grundsätze, Prioritäten, Zwischenziele und Bedingungen der Beitrittspartnerschaft mit der Türkei, ABl. 2003 Nr. L 145/40.

¹³⁴ Vgl. dazu *Meng*, in: *von der Groeben/Schwarze* (Fn. 8), Art. 49 EU, Rn. 44.

2. Das Verhandlungsmandat des Europäischen Rates von Brüssel vom 16./17.12. 2004

a) Grundlage: Empfehlung zur Türkei und Regelmäßiger Bericht über die Fortschritte der Türkei auf dem Weg zum Beitritt der Kommission vom 6.10.2004

Aufgrund entsprechender Aufträge des Europäischen Rates erstellte die Kommission seit 1998 „Regelmäßige Berichte“ über die Fortschritte der Türkei auf dem Weg zum Beitritt. In ihrem letzten Bericht vom 6. Oktober 2004 gab sie nach eingehenden Erwägungen, die die Fortschritte in den Anstrengungen der Türkei, aber auch fortbestehende und noch zu behebende Defizite festhalten, in einem „Drei-Säulen-Modell“ Empfehlungen zur Überarbeitung der Beitrittspartnerschaft, zu spezifischen Bedingungen für die Führung von Beitrittsverhandlungen mit der Türkei („Leitlinien für die Führung von Beitrittsverhandlungen“) sowie zur Verstärkung des politischen und kulturellen Dialogs ab und empfahl unter der Voraussetzung, dass die Türkei noch ausstehende Gesetze im Bereich des Vereins- und Strafrechts in Kraft setzt, die Eröffnung von Beitrittsverhandlungen¹³⁵.

b) Der Inhalt des Verhandlungsrahmens im Überblick

Auf der Basis dieses Berichts legte der Europäische Rat am 16./17. Dezember 2004 die Kriterien für den „Verhandlungsrahmen“ fest, der vom Rat auf Vorschlag der Kommission erstellt werden soll, damit die Verhandlungen am 3. Oktober 2005 aufgenommen werden können¹³⁶. Bei diesen allgemein, d. h. nicht speziell für die Türkei, festgelegten Kriterien orientiert sich der Europäische Rat an der bisherigen Praxis, neben den Beitrittskandidaten auch die bestehenden Mitgliedstaaten – als notwendige Vertragspartner – einzubeziehen und die Verhandlungen in einzelne Verhandlungskapitel zu unterteilen, die jeweils einen bestimmten Politikbereich abdecken. Das gemeinsame Ziel der Verhandlungen ist – wie sollte es anders sein – der Beitritt. Zugleich wird – auch das ist eigentlich bei Verhandlungen selbstverständlich – ausdrücklich festgehalten, dass die Verhandlungen „ein Prozess mit offenem Ende“ sind, „dessen Ausgang sich nicht im Vorhinein garantieren lässt“. Für den Fall, dass das Bewerberland nicht imstande sein sollte, alle mit einer Mitgliedschaft verbundenen Verpflichtungen voll und ganz einzuhalten – wobei allen Kriterien von Kopenhagen Rechnung zu tragen sei –, müsse sichergestellt werden, dass das betreffende Bewerberland durch eine möglichst starke Bindung „vollständig“ in den europäischen Strukturen verankert wird. Dieser Aspekt stellt allein auf das Bewerberland, nicht auf die Aufnahme-fähigkeit der EU selbst ab, obwohl auch diese ein Kopenhagener Kriterium ist. Hinzu

¹³⁵ Empfehlung zur Türkei und Regelmäßiger Bericht über die Fortschritte der Türkei auf dem Weg zum Beitritt. 6. Oktober 2004, EU-Nachrichten, Dokumentation Nr. 3/2004, S. 10.

¹³⁶ Schlussfolgerungen des Vorsitzes. Europäischer Rat (Brüssel) vom 16./17.12.2004, BulleU 12-2004, I.7.17 ff. (22) (EU-Nachrichten, Dokumentation Nr. 5/2004, S. 6 f.).

kommen einige Aspekte, die die Türkei als „Sonderfall“ der EU-Erweiterung¹³⁷ erscheinen lassen.

c) Besonderheiten

aa) Die angenommene Dauer der Verhandlungszeit

Der Europäische Rat geht davon aus, dass die Beitrittsverhandlungen erst dann abgeschlossen werden können, wenn der Finanzrahmen für den Zeitraum nach 2014, gegebenenfalls zusammen mit Finanzreformen, die möglicherweise daraus folgen, festgelegt ist. Bereits die Kommission – und übrigens auch die Türkei – gehen von einer relativ langen Verhandlungszeit aus. Hinzu kommt die Unwägbarkeit einer Lösung der Finanzprobleme der EU, die durch die Erweiterung um zehn, bald zwölf Mitgliedstaaten, die allesamt „Nettoempfänger“ sind und damit zwangsläufig nicht nur mit den Nettozahlern, sondern auch den bisherigen Nettoempfängern in Konflikt geraten, erheblich gewachsen sind.

bb) Die für möglich gehaltenen dauernden Ausnahmebestimmungen und Schutzklauseln, insbesondere hinsichtlich der Freizügigkeit

In Einklang mit der Empfehlung der Kommission hält der Europäische Rat lange Übergangszeiten, Ausnahmeregelungen, spezifische Vereinbarungen oder dauerhafte Schutzklauseln, d. h. Klauseln, die ständig als Grundlage für Schutzmaßnahmen zur Verfügung stehen, für möglich. Ausdrücklich genannt werden die Bereiche Freizügigkeit, Strukturpolitik und Landwirtschaft. Die Freizügigkeit wird offenbar als besonderes Problem gesehen, da hinsichtlich der Frage, wann sie letztlich eingeführt wird, den einzelnen Mitgliedstaaten eine möglichst umfassende Rolle zukommen soll. Sollte es zu nicht nur für eine Übergangszeit, sondern zu dauerhaft bestehenden Ausnahmen von einer Grundfreiheit – einem Recht der Unionsbürger – kommen, wäre dies eine neue Dimension differenzierter Integration, die *insoweit* die Frage nach dem Unterschied dieser „diskriminierenden Mitgliedschaft“ zu einer sog. „privilegierten Partnerschaft“ aufwirft. Rechtlich mag der dauerhafte Ausschluss von einer Grundfreiheit als neue Dimension der „differenzierten Integration“ zulässig sein, da es um eine primärrechtliche Festlegung und nicht – wie beim EWR-Abkommen – um eine vom EuGH ausdrücklich überprüfbare (Art. 300 Abs. 6 EGV) vertragliche Festlegung geht¹³⁸, es sei denn, man konstruierte in Analogie zu Art. 79 Abs. 3 GG eine These von primärrechtswidrigem, weil gegen dessen Fundamente verstößendes, Primärrecht und subsumierte diesen Tatbestand darunter. Politisch ist aber bereits fraglich, ob ein Beitrittskandidat eine solche für die eigenen Bürger offensichtliche „Mitgliedschaft zwei-

¹³⁷ Vgl. Barbara Lippert, Die Türkei als Sonderfall und Wendepunkt der klassischen EU-Erweiterungspolitik, in: *integration* 2005, S. 10 (10 ff.). Vgl. auch Christine Langenfeld, Erweiterung ad infinitum? – Zur Finalität der Europäischen Union, in: *Zeitschrift für Rechtspolitik (ZRP)* 2005, S. 73 (73 ff.).

¹³⁸ Der EuGH hat in seinem ersten EWR-Gutachten den im EWR-Vertrag ursprünglich vorgesehenen gerichtlichen Mechanismus wegen Verstoßes gegen Art. 220 EGV (damals Art. 164 EWGV) für mit dem EGV-Vertrag unvereinbar erklärt, EuGH, Gutachten 1/91, Slg. 1991, I-6079, Rn. 46 ff.

ter Klasse¹³⁹ akzeptieren würde und innenpolitisch vertreten könnte. Auf Dauer ließe sie sich kaum durchhalten, worüber man sich im Klaren sein muss und auch die Bürger nicht im Unklaren lassen sollte. Hinsichtlich einer sog. „privilegierten Partnerschaft“ wäre zu fragen, welche „Privilegien“ über die bereits relativ enge Anbindung der Türkei an die EU hinaus in Frage kämen. Im Vergleich zum EWR besteht über diesen hinausgehend eine Zollunion, während man hinsichtlich der im EWR bestehenden Freizügigkeit sogar erwägt, diese auf Dauer auszuschließen oder zumindest einzuschränken.

cc) Die „Notfallklausel“

Für den Fall einer schwerwiegenden und anhaltenden Verletzung der Werte, auf die sich die Union gründet – Freiheit, Demokratie, Wahrung der Menschenrechte und der Grundfreiheiten sowie Rechtsstaatlichkeit – in einem Bewerberland wird die Aussetzung der Verhandlungen vorgesehen.

V. Ausblick

Wenn die Türkei die im Empfehlungsbericht der Kommission und im Verhandlungsrahmen des Europäischen Rates genannten Voraussetzungen, die vom Rat noch formell festgelegt werden müssen, erfüllt¹⁴⁰, dürften am 3. Oktober 2005 die Beitrittsverhandlungen beginnen¹⁴¹. Denn insoweit besteht eine Selbstbindung der EU, auf die sich ein Beitrittskandidat verlassen können muss. Selbst ein Scheitern der Ratifikation des Verfassungsvertrags – z. B. bei der Volksabstimmung in Frankreich¹⁴² – dürfte nicht zu einem „Wegfall der Geschäftsgrundlage“ führen, obgleich die institutionellen Reformen im Verfassungsvertrag oft als Voraussetzungen für weitere Beitritte zur EU genannt wurden. Gleichwohl kann die Zukunft des Verfassungsvertrages durchaus Einfluss auf künftige Erweiterungen haben. Freilich ist auch dieser Prozess „ergebnisoffen“ wie die Beitrittsverhandlungen selbst. Die Europäische Union ist nach der erfolgten großen Erweiterung auf 25, ab 2007 oder 2008 auf 27 Mitgliedstaaten auch ohne Verfassungsvertrag in einer anderen „Verfassung“ als das Europa der sechs, neun, zwölf, 15. Wie die sich dadurch ergebenden Probleme, die zum Teil erst jetzt wahrgenommen werden, bewältigt, aber auch die sich dadurch bietenden Chancen genutzt werden, wird sicher auch die Entscheidung über das Ob und Wie von künftigen Erweiterungen der EU, einschließlich der Frage des Beitritts der Türkei, entscheiden.

¹³⁹ Langenfeld (Fn. 137), ZRP 2005, S. 76.

¹⁴⁰ Die geplanten Strafrechtsreformen wurden „aus technischen Gründen“ um zwei Monate verschoben und sollen jetzt am 1.6.2005 in Kraft treten, vgl. EuZW 2005, S. 261. Vgl. zu den erforderlichen Reformen in der Türkei zuletzt EU-Nachrichten Nr. 36/2005, S. 7.

¹⁴¹ Zum tatsächlichen Beginn am 3.10.2005 s.o. Fn. 7.

¹⁴² Zu deren negativen Ausgang s.o. Fn. 16. Frankreich wird daher (zumindest solange dieses Votum besteht) den Verfassungsvertrag nicht ratifizieren. Gleiches gilt für die Niederlande nach dem deutlichen „Nee“ mit 63 % gegen 37 %, vgl. EU-Nachrichten Nr. 20/2005, S. 1.

VI. Thesen

(1) Die Türkei ist seit langem (1950/1951) nicht nur über die NATO militärischer Partner und über den Europarat Bestandteil des „politischen“ Europas, sondern seit 1963 auch wirtschaftlicher Partner der EWG bzw. EG.

(2) Basis dafür ist das Assoziationsabkommen von 1963 und die in seiner Durchführung und in seinem Rahmen getroffenen Vereinbarungen, insbesondere die Zollunion. Durch die Beschlüsse des Assoziationsrats, die integrierender Bestandteil der Gemeinschaftsrechtsordnung sind, wurde zwar keine Freizügigkeit für türkische Arbeitnehmer in die EU, aber eine besondere, privilegierte Rechtsstellung für diese geschaffen, sobald sie sich in einem Mitgliedstaat der EU rechtmäßig aufhalten (unmittelbare Anwendbarkeit der Beschlüsse).

(3) Innerhalb der Typen Freihandelsassoziiierung, Beitrittsassoziiierung und Entwicklungsassoziiierung gibt es verschiedene Facetten. Mit der Beitrittsassoziiierung wird – insbesondere seit den sog. „Europaabkommen“ mit den mittlerweile beigetretenen MOE-Staaten – verstärkt eine „Heranführungsstrategie“ verbunden, ohne darauf beschränkt zu sein. Eine weitere besondere Kategorie sind die Partnerschafts- und Kooperationsabkommen mit den Staaten der ehemaligen UdSSR, hinsichtlich derer (noch?) kein Beitritt in Aussicht genommen wird. Auch diese Abkommen können unmittelbar Individualrechte begründen.

(4) Die Assoziation mit der Türkei wurde 1963 zwar als sog. „Beitrittsassoziation“ geschlossen. Daraus ergibt sich jedoch weder ein Anspruch auf Beitritt noch ein konkreter Anspruch auf Aufnahme von Beitrittsverhandlungen. Dem steht nicht nur ein möglicher Wandel der tatsächlichen Verhältnisse (z. B. die Entwicklung der EWG zur EG und EU), sondern auch die Anknüpfung an die Erfüllung von Bedingungen (jetzt konkretisiert in Art. 49 i. V. m. Art. 6 Abs. 2 EUV und den sog. „Kopenhagener Kriterien“) sowie das Ermessen der Gemeinschaftsorgane entgegen. Die Beitrittsperspektive war allerdings entscheidend für die privilegierte Rechtsstellung, die der EuGH aus dem Beitrittsabkommen von 1963 und den Beschlüssen des Assoziationsrats entwickelt hat.

(5) Die Assoziation mit der Türkei ist wegen der Zollunion und der Konkretisierungen durch das „Assoziationssekundärrecht“ des Assoziationsrates eine Besonderheit im Rahmen der unterschiedlichen Formen der „Zugehörigkeit“ zur EU unterhalb der Vollmitgliedschaft. Sie geht mit der Zollunion teilweise über die ansonsten stärkste Form der Assoziation, nämlich die des EWR, hinaus.

(6) Die Beispiele Norwegen (EWR) und Schweiz (sieben – bzw. neun – spezielle Abkommen) zeigen, dass manche Staaten (beide aufgrund von Plebisziten) die Assoziation der Vollmitgliedschaft bewusst vorziehen. Allerdings haben sich die meisten Staaten des EWR für die Vollmitgliedschaft in der EU/EG entschieden, vor allem wegen der Mitwirkung in den Gemeinschaftsorganen.

(7) Der zwischenzeitlich erwogene Gedanke, das EWR-Modell generell an die Stelle einer Erweiterung zu setzen, wurde durch die Erweiterung um zehn Mitgliedstaaten

zwar insoweit, aber wohl nicht generell aufgegeben. Einen neuen Ansatz in die Richtung „Zugehörigkeit“ statt „Angehörigkeit“, in die auch das Konzept einer sog. „privilegierten Partnerschaft“ tendiert, könnte die Nachbarschaftsklausel des Art. I-57 EVV darstellen („spezielle Übereinkünfte“). Eine solche „möglichst starke Bindung“ sieht der Verhandlungsrahmen des Beschlusses des Europäischen Rates vom 16./17.12.2004 hilfsweise für den Fall vor, dass ein Bewerberland (Türkei) nicht imstande ist, alle mit einer Mitgliedschaft verbundenen Verpflichtungen voll und ganz einzuhalten.

(8) Realisierte Ansätze (z. B. Sozialpolitik, Euro, Schengen) und die generelle kontrollierte Möglichkeit einer „engeren Zusammenarbeit“ (Art. 27 a-27 e; Art. 40-40 b; Art. 43-45 EUV; Art. 11, Art. 11 a EGV) zeigen, dass es auch innerhalb der EU abgestufte Formen der Integration gibt („Europa der mehreren Geschwindigkeiten“).

(9) Die Zuerkennung eines „Kandidatenstatus“ und der Beginn von („ergebnisoffenen“) Beitrittsverhandlungen kann allein die Unions- bzw. Gemeinschaftsorgane (Europäischer Rat, Rat der EU, Kommission, Europäisches Parlament) binden, die entsprechende Erwartungen wecken. Weitergehende Bindungen scheitern selbst bei Erfüllung der Beitrittsvoraussetzungen ungeachtet der dafür (von beiden Seiten) erbrachten „Vorleistungen“ am Erfordernis der Ratifikation der Beitrittsverträge durch alle bisherigen Mitgliedstaaten *und* den bzw. die Beitrittskandidaten gemäß ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften, d. h. auch dem Erfordernis der Zustimmung durch die jeweiligen Parlamente, ggf. zustimmenden Plebisziten (vgl. seitens eines Beitrittskandidaten den Fall Norwegen; ein Plebiszit ist seitens der bisherigen Mitgliedstaaten für den Beitritt neuer Mitgliedstaaten nach der eben erfolgten Verfassungsänderung z. B. in Frankreich erforderlich). Denkbar wäre allenfalls eine Selbstbindung der im Rat zustimmenden Regierungen der Mitgliedstaaten (und insoweit der Mitgliedstaaten selbst, auch z. B. nach einem Regierungswechsel).

(10) Die auf entsprechenden Empfehlungen der Kommission basierenden Beschlüsse des Europäischen Rates vom 16./17.12.2004 hinsichtlich eines vom Rat auf Vorschlag der Kommission zu erstellenden „Verhandlungsrahmens“ für Beitrittsverhandlungen mit der Türkei enthalten als Besonderheiten eine auf lange Zeit prognostizierte Verhandlungsdauer (verknüpft mit der Festlegung des Finanzrahmens der EU für den Zeitraum nach 2014), Notfallklauseln (Aussetzung der Verhandlungen; Notfallklauseln sehen allerdings auch die eben geschlossenen Beitrittsverträge mit Bulgarien und Rumänien vor) und insbesondere Erwägungen über dauerhafte, nicht nur vorübergehende (Übergangszeit) Schutzklauseln sowie Ausnahmen von den Grundfreiheiten (Freizügigkeit der Arbeitnehmer) des Gemeinsamen Marktes (Binnenmarktes). Letzteres wirft die Frage auf, inwieweit *insoweit* ein Unterschied einer solchen „diskriminierenden Mitgliedschaft“ zu einer sog. „privilegierten Partnerschaft“ besteht.

(11) Der dauernde Ausschluss einer Grundfreiheit, immerhin eines fundamentalen Rechts der Unionsbürger, mag rechtlich zulässig sein, da er durch Primärrecht und nicht – wie beim EWR – durch einen ausdrücklich der Kontrolle durch den EuGH unterliegenden (Art. 300 Abs. 7 EGV) völkerrechtlichen Vertrag der EG begründet

wird. Politisch ist er für einen Beitrittskandidaten schon aus innenpolitischen Gründen kaum akzeptabel und jedenfalls auf Dauer nicht durchhaltbar. Darüber sollte man sich weder Illusionen machen noch solche bei den Bürgern erwecken.

(12) Die künftige Form der Partnerschaft der Türkei als der EU „zugehörig“ (privilegiert über den bestehenden Status hinaus) oder „angehörig“ (Vollmitgliedschaft – eventuell abgestuft – nach einem Beitritt) hängt zum einen von der tatsächlichen Entwicklung innerhalb der Türkei, aber auch innerhalb der EU, die (mit oder ohne Verfassungsvertrag) nach der erfolgten großen Erweiterung in einer anderen „Verfassung“ ist als zuvor, zum anderen von der politischen Entscheidung der erforderlichen Vertragsparteien, d. h. aller bisherigen Mitgliedstaaten und der Türkei ab. Dabei kommt es auf die Erfüllung der jeweiligen verfassungsrechtlichen Erfordernisse, d. h. auch der Zustimmung der Parlamente, ggf. zustimmender Plebiszite, an.