

Dieser Beitrag ist in Band 94 der Reihe „Tübinger Schriften zum internationalen und europäischen Recht“ im Jahre 2009 erschienen. Der Band enthält folgende Beiträge:

I. Der Weg nach Lissabon

Wozu brauchen wir den Vertrag von Lissabon und was bringt er? <i>Ulrich Fastenrath und Carsten Nowak</i>	13
Vom Verfassungsentwurf zum Reformvertrag. Auf dem Weg zur politischen Integrationsmethode? <i>Joachim Wuermeling</i>	33

II. Die institutionellen Strukturen nach Lissabon

Der neue institutionelle Rahmen <i>Roland Bieber</i>	47
Die Kompetenzverteilung zwischen der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten <i>Hans-Peter Folz</i>	65
Die Rolle der nationalen Parlamente <i>Thomas Groh</i>	77
Die Rolle der EMRK und der Grundrechte-Charta in der EU <i>Eckhard Pache</i>	113
Das Verhältnis zwischen EuGH, EGMR und nationalen Verfassungsgerichten <i>Stefan Oeter</i>	129
Das EU-Rechtsschutzsystem <i>Hanns Peter Nehl</i>	149

III. Änderungsimpulse für die europäische Wirtschaftsverfassung

Das wirtschaftsverfassungsrechtliche Profil der EU nach Lissabon <i>Peter-Christian Müller-Graff</i>	173
Wandlungen der europäischen Wettbewerbsverfassung. Die Rolle des Vertrags von Lissabon und die Auswirkungen der globalen Wirtschaftskrise <i>Jörg Philipp Terhechte</i>	187
Europäische Wirtschaftsverfassung zwischen Freiheit und Regulierung am Beispiel des Umweltschutzes <i>Marc Bungenberg</i>	205

EU-Erweiterung und Nachbarschaftspolitik

Franz Merli

Erweiterung und Nachbarschaftspolitik sind nicht die Hauptsorgen des Vertrags von Lissabon, doch bringt er auch für sie einige Neuerungen. Sie stehen im Mittelpunkt des folgenden Beitrags.

I. Erweiterung

In der Lissabonner Fassung soll die zentrale Bestimmung für die Erweiterung, Art. 49 EU, wie folgt lauten (Veränderungen gegenüber der geltenden Fassung hervorgehoben):

„Jeder europäische Staat, der die in Artikel 2 genannten Werte achtet und sich für ihre Förderung einsetzt, kann beantragen, Mitglied der Union zu werden. Das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente werden über diesen Antrag unterrichtet. Der antragstellende Staat richtet seinen Antrag an den Rat; dieser beschließt einstimmig nach Anhörung der Kommission und nach Zustimmung des Europäischen Parlaments, das mit der [...] Mehrheit seiner Mitglieder beschließt. Die vom Europäischen Rat vereinbarten Kriterien werden berücksichtigt.“

Die Aufnahmebedingungen und die durch eine Aufnahme erforderlich werdenden Anpassungen der Verträge, auf denen die Union beruht, werden durch ein Abkommen zwischen den Mitgliedstaaten und dem antragstellenden Staat geregelt. Das Abkommen bedarf der Ratifikation durch alle Vertragsstaaten gemäß ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften.“

Die Änderungen des Art. 49 EU selbst gehen weniger weit, als dies der Verfassungsvertrag¹ vorsah. Sie bestehen hauptsächlich in einer Anpassung an bestehende Praktiken und das neue vertragliche Umfeld; intensive inhaltliche Neuerungen sind damit nicht verbunden.² Doch haben die Änderungen im Umfeld nicht unerhebliche inhaltliche Auswirkungen auf Art. 49 EU i.d.F. LV Im Einzelnen:

¹ Dazu H.-J. Cremer, in: Callies/Ruffert (Hrsg.), Verfassung der Europäischen Union. Kommentar der Grundlagenbestimmungen (Teil I), 2006, Art. I-58; Heintschel von Heinegg, in: Vedder/ders. (Hrsg.), Europäischer Verfassungsvertrag, 2007, Art. I-58.

² So auch die Einschätzung von Streinz/Ohler/Hermann, Der Vertrag von Lissabon zur Reform der EU, 2. Aufl. 2008, S. 37.

1. Beitrittsvoraussetzungen

a) Achtung und Förderung der Werte des Art. 2 EU i.d.F. LV

Beitretende Staaten haben nicht mehr die „Grundsätze“ des Art. 6 Abs. 1 EU, sondern die „Werte“ des Art. 2 EU i.d.F. LV zu achten. Dass es nun Werte statt Grundsätze sind, wird keinen Unterschied machen,³ zumal auch Art. 21 Abs. 1 EU i.d.F. LV die meisten der in Art. 2 genannten Werte weiterhin als „Grundsätze“ bezeichnet. Inhaltlich entspricht der neue Art. 2 EU weitgehend dem Art. 6 Abs. 1 in der Amsterdamer Fassung; in einige Punkten wurde er aber weiterentwickelt.

Zunächst nennt der – mit der Verfassungsvertragsfassung identische – Art. 2 EU i.d.F. LV neben Freiheit, Demokratie, Menschenrechten und der Rechtsstaatlichkeit nun auch ausdrücklich die „Achtung der Menschenwürde“ und die „Gleichheit“. Beide gehörten allerdings bereits bisher zu den Grundrechten i. S. des Art. 6 Abs. 2 EU,⁴ die eine Teilmenge der Menschenrechte und Grundfreiheiten des Art. 6 Abs. 1 EU bilden.⁵ Daher bringt die neue Fassung hier nur eine Klarstellung.⁶ Dass bei genauer Lektüre Art. 49 i. V. m. Art. 2 EU i.d.F. LV nicht die Achtung, sondern die Achtung der „Achtung der Menschenwürde“ und die Achtung der „Wahrung der Menschenrechte“ verlangt, wollen wir nicht ernst nehmen, eben weil dies etwas anderes bedeuten würde; im Übrigen wird die Achtung der „Achtung der Menschenrechte“ auch schon von der Amsterdamer Fassung des EU-Vertrags gefordert, ohne dass dies jemand gestört hätte.

Des Weiteren ist in Art. 2 EU i.d.F. LV von den „Grundfreiheiten“ nicht mehr eigens die Rede. Das ändert jedoch inhaltlich genau so wenig wie etwa die geläufige Kurzbezeichnung der Europäischen „Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten“ als „Europäische Menschenrechtskonvention“.

Schließlich geht es nach der neuen Fassung um die Wahrung der Menschenrechte „einschließlich der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören“. Darin mag nun tatsächlich eine inhaltliche Neuerung liegen, soweit dieser Wert für die EU und alle Mitgliedstaaten, gerade auch die alten, verbindlich wird.⁷ Als Beitrittsvoraussetzung für neue Mitgliedstaaten gilt er allerdings schon länger,

³ So auch *Callies*, in: ders./Ruffert (Fn. 1), Art. I-2 Rn. 13; *Heintschel von Heinegg* (Fn. 1), Art. I-2 Rn. 3.

⁴ Zur Menschenwürde z. B. EuGH, Rs. C-36/02, Slg. 2004, I-9609 (Rn. 34 f.) – *Omega*; Präambel und Art. 1 GRC; *Rixen*, in: Heselhaus/Nowak (Hrsg.), Handbuch der Europäischen Grundrechte, 2006, § 9; zur Gleichheit z. B. EuGH, verb. Rs. 117/76 und 16/77, Slg. 1977, 1753 (Rn. 7) – *Ruckdeschel*; Art. 20 f. GRC; *Odendahl*; in: Heselhaus/Nowak (ebd.), §§ 43–45.

⁵ Vgl. *Pechstein*, in: Streinz (Hrsg.), EUV/EGV, 2003, Art. 6 EUV Rn. 6.

⁶ *Cremer* (Fn. 1), Rn. 9.

⁷ Zur bisherigen Lage z. B. *Heselhaus*, in: ders./Nowak (Fn. 4), § 46. Zur Bedeutung im Kontext des neuen Art. 2 EU auch *Callies* (Fn. 3), Rn. 33; *Heintschel von Heinegg* (Fn. 3), Rn. 10.

nämlich spätestens seit den Beschlüssen des Europäischen Rates von Kopenhagen 1993, die von den Beitrittskandidaten eine institutionelle Stabilität als Garantie u. a. „für die Wahrung der Menschenrechte sowie die Achtung und den Schutz von Minderheiten“ verlangten.⁸ Wenn und weil die Achtung und der Schutz der Minderheiten als Minderheiten wegen der damit verbundenen Anerkennung auch einer kollektiven Perspektive weiter gehen als die bloße Wahrung der Menschenrechte von Minderheitsangehörigen, kann man diese Formulierung i. V. m. Art. 49 EU i.d.F. LV auch als Senkung der Beitrittsanforderungen gegenüber dem bisherigen Standard verstehen. Sie ließe sich wohl damit rechtfertigen, dass erst diese schwächere Version die Einbeziehung des Minderheitenschutzes in die Grundwerte der Union und damit die Gleichbehandlung von neuen und alten Mitgliedstaaten ermöglichte; freilich wird sie durch die Beibehaltung der strengeren Beitrittskriterien des Europäischen Rates [dazu unten b)] wieder in Frage gestellt.

Allen genannten Werten verleiht Art. 2 EU i.d.F. LV nun auch eine gesellschaftliche Dimension: Sie „sind allen Mitgliedstaaten in einer Gesellschaft gemeinsam, die sich durch Pluralismus, Nichtdiskriminierung, Toleranz, Gerechtigkeit, Solidarität und die Gleichheit von Frauen und Männern auszeichnet“. Was dieser Satz konkret bedeutet, ist nicht ganz klar.⁹ Am ehesten beschreibt er wohl die wünschenswerten oder gar notwendigen gesellschaftlichen Bedingungen für die mitgliedstaatliche Achtung der genannten Werte. Besonders wichtig, weil staatlich schwer steuerbar, sind dabei die Toleranz und die (faktische) Gleichheit von Frauen und Männern. Für alte Mitgliedstaaten mag diese gesellschaftliche Einbettung der Werte nicht weiter beunruhigend sein; im Kontext einer Erweiterung kann sie aber besondere Bedeutung erlangen: Nimmt man sie ernst, kann man argumentieren, dass Beitrittskandidaten eben nicht nur als Staat bestimmte Werte achten, sondern als Grundlage und Absicherung der staatlichen Praxis auch eine Gesellschaft mit den beschriebenen Eigenschaften haben müssen, weil die Achtung nur so von Dauer sein kann. Einem Beitritt als reinem Elitenprojekt, das mit gesellschaftlich nicht geteilten Reformen an der Rechtsoberfläche vorbereitet wird, würde der Vertrag in dieser Lesart eine Absage erteilen. Die geforderten gesellschaftlichen Bedingungen mögen eher schlagwortartig umschrieben und schwer justiziabel sein; politisch bewertbar sind sie im Rahmen des Beitrittsverfahrens allemal.

Der Einbeziehung der gesellschaftlichen Dimension der Werte entspricht es, dass Beitrittsstaaten sie gem. Art. 49 EU i.d.F. LV nicht mehr nur achten, sondern sich auch für ihre Förderung einsetzen müssen. Die Förderpflicht geht über die Pflicht zur Achtung und auch über Schutzpflichten hinaus. Sie verlangt eben nicht bloß Rechtsgehorsam, sondern ein aktives Eintreten für die Werte gerade in jenen Bereichen, die der Staat nicht durch rechtliche Vorgaben regeln kann. In systematischer Hinsicht entspricht die Förderung dem in Art. 3 Abs. 1 EU i.d.F. LV all-

⁸ *Europäischer Rat* (Kopenhagen) vom 21./22. 6. 1993, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Dok Nr. SN 180/1/93, 7. A) iii), S. 14.

⁹ Vgl. *Callies* (Fn. 3), Rn. 35 f.; *Heintschel von Heinegg* (Fn. 3), Rn. 11.

gemein normierten und in vielen Einzelbestimmungen¹⁰ wiederholten Unionsziel und richtet sich wie dieses nach innen und nach außen; insofern unterscheidet sich Art. 49 EU i.d.F. LV auch von Art. I-58 Verfassungsvertrag, nach dem sich die Beitrittsstaaten hätten verpflichten müssen, den Werten „gemeinsam“ mit den alten Mitgliedstaaten Geltung zu verschaffen, was wohl eher auf die internationale als auf die gesellschaftliche Ebene bezogen war. Auch die Förderpflicht steht einem Beitritt auf der Grundlage bloß formalrechtlicher Lippenbekenntnisse im Wege.

b) Berücksichtigung der Kriterien des Europäischen Rates

Art. 49 EU i.d.F. LV schreibt nun ausdrücklich vor, dass die vom Europäischen Rat vereinbarten Kriterien zu berücksichtigen sind. Damit schließt sich ein Kreis: Ursprünglich enthielten die Gründungsverträge keine expliziten inhaltlichen Beitrittsvoraussetzungen; daher wurden Beitrittskriterien zunächst ad hoc im Umgang mit Beitrittsanträgen und in den jeweiligen Verhandlungen mit den Kandidatenstaaten entwickelt; 1993 legte der Europäische Rat aus Anlass der bevorstehenden Osterweiterung der EU erstmals länderübergreifende Kriterien fest;¹¹ mit dem Vertrag von Amsterdam fand der „politische“ Teil dieser Kriterien Eingang in den Vertragstext (Art. 49 i. V. m. Art. 6 Abs. 1 EU); und nunmehr verweist der neue Vertragstext wieder auf die Kriterien des Europäischen Rates zurück.

An den Beitrittskriterien selbst ändert sich dadurch vorerst nichts: Nach den immer wieder bestätigten und verfeinerten Beschlüssen von Kopenhagen gelten nach wie vor, ergänzend zur Achtung und Förderung der Werte des Art. 2 EU i.d.F. LV, eine wettbewerbsfähige Marktwirtschaft und die Bereitschaft und Fähigkeit zur Übernahme der Mitgliedschaftsverpflichtungen als Voraussetzungen für den Beitritt; besondere Bedeutung hat in letzter Zeit das lange kaum beachtete Kriterium der Aufnahmefähigkeit der Union erlangt.¹² Allerdings bezieht sich die Berücksichtigungspflicht, auch wenn von „vereinbarten“ Kriterien die Rede ist, nicht nur (als statische Verweisung) auf bestehende Beschlüsse, sondern (dynamisch) auch auf erst (auf der Grundlage des Art. 15 Abs. 1 EU i.d.F. LV) zu vereinbarende Modifikationen und Weiterentwicklungen.¹³ Die Kopenhagener Kriterien können also vom Europäischen Rat auch geändert werden. Den Rahmen dafür bilden die vertraglich ausdrücklich normierten Kriterien, die Vertragsziele und die Perspektive der nach dem Beitritt geltenden Gleichheit der Mitgliedstaaten, die nun in

¹⁰ Art. 13 Abs. 1 EU i.d.F. LV für den institutionellen Rahmen der Union; Art. 3 Abs. 5, Art. 8 Abs. 1, Art. 21 Abs. 1 und Abs. 2 Buchst. a, Art. 32 Abs. 1, Art. 42 Abs. 5 EU i.d.F. LV für die Außenpolitik; Art. 14 AEUV für die Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse.

¹¹ Siehe Fn. 8.

¹² Dazu z. B. Merli, Einführung, in: ders./Huster (Hrsg.), Die Verträge zur EU-Osterweiterung, 2008, Rn. 6 ff., 62, m. w. N.

¹³ Fischer, Der Vertrag von Lissabon, 2008, S. 273.

Art. 4 Abs. 2 EU i.d.F. LV ausdrücklich Erwähnung findet.¹⁴ Als Kriterium kommt alles in Frage, was in Zusammenhang mit der Funktionsfähigkeit der Union steht, solange es die Erweiterbarkeit der Union als solche nicht beseitigt.

Doch ändert sich die Rechtslage schon vor entsprechenden Beschlüssen des Europäischen Rates: Während bisher den Kriterien des Europäischen Rates wie allen seinen Beschlüssen nach Art. 4 Abs. 1 EU meist nur eine politische Bindungswirkung zuerkannt wird,¹⁵ ist die Berücksichtigungspflicht, die nach Art. 49 Abs. 1 EU i.d.F. LV die mitwirkenden Organe trifft, rechtlicher Natur. Verpflichtend ist zwar nur die Berücksichtigung der Kriterien, nicht auch ihre Anwendung auf konkrete Beitrittskandidaten, und die Berücksichtigung dieser Kriterien schließt die Heranziehung weiterer, von den betroffenen Organen selbst entwickelter, nicht aus. Trotzdem könnte dies einmal, etwa für die Zustimmung des Europäischen Parlaments, relevant werden.

Bemerkenswert ist schließlich, dass der Verfassungsvertrag diese Berücksichtigungspflicht nicht enthielt, dafür aber die Formulierung, dass die Union allen europäischen Staaten (die die genannten Werte achten und sich verpflichten, ihnen gemeinsam Geltung zu verschaffen) „offen steht“, was zumindest erweiterungsfreundlich klingt. Gegenüber dem Verfassungsvertrag bringt die Lissabonner Fassung also eine Stärkung des Europäischen Rates: Einerseits hat er, weil er nicht mehr durch eine grundsätzliche Offenheit der Union gebunden ist, mehr Freiraum zur verschärfenden Konkretisierung der vertraglichen Kriterien und zur Entwicklung zusätzlicher Anforderungen; und andererseits sind diese Kriterien dann für die anderen Organe bindend. Insgesamt wird damit jeder Anschein eines „Rechts auf Beitritt“ vermieden und der letztlich politische Charakter der Entscheidung über den Beitritt deutlicher.

c) Keine Übernahme von Akten verstärkter Zusammenarbeit

Eine Klarstellung bringt schließlich noch Art. 20 Abs. 4 EU i.d.F. LV: Akte verstärkter Zusammenarbeit gelten nicht als Besitzstand der Union, der – und das ist neu gegenüber Art. 44 Abs. 1 UAbs. 2 EU – von beitriftswilligen Staaten zu übernehmen ist. Daraus ergibt sich zunächst und vor allem, dass grundsätzlich der gesamte Besitzstand übernommen werden muss, und außerdem, dass eben nur das übernommen werden muss, was für alle Mitgliedstaaten gilt. Die Bestimmung kann somit als Ausdruck eines Prinzips der Gleichbehandlung von Mitglied- und Beitrittsstaaten verstanden werden, das dann auch den Europäischen Rat bei der Festlegung von Beitrittskriterien bindet. Aber es ist fraglich, ob ein solches Prinzip außerhalb ihres Anwendungsbereichs existiert. Allenfalls ließe es sich als Vorwirkung des erwähnten Grundsatzes der Gleichheit der Mitgliedstaaten konstruieren;

¹⁴ Zur Gleichheit von Mitglied- und Beitrittsstaaten gleich unter c).

¹⁵ Z. B. Pechstein (Fn. 5), Art. 4 EUV Rn. 3, m. w. N.

jedenfalls aber kennt es Ausnahmen zu Lasten der Beitrittsstaaten: im allgemeinen Primärrecht normierte wie bei Schengen¹⁶ und auch bloß in den (primärrechtsgleichen) Beitrittsverträgen festgelegte wie bei der Währungsunion¹⁷.

2. Beitrittsverfahren

Beim Beitrittsverfahren hat sich sehr wenig geändert. Ausdrücklich sieht Art. 49 EU i.d.F. LV (und Art. 12 Buchst. e EU i.d.F. LV) nun vor, dass das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente von Beitrittsanträgen unterrichtet werden. Die Pflicht dazu trifft den Rat als Adressaten der Anträge.¹⁸ Beitrittsanträge waren auch bisher nicht geheim, doch durch die förmliche Unterrichtung sollten sie leichter und vor allem früher zum parlamentarischen Diskussionsgegenstand werden. Im Ergebnis zielt die Neuerung auf eine parlamentarische Begleitung des gesamten Beitrittsprozesses in der Union wie in den Mitgliedstaaten.¹⁹ Das Europäische Parlament muss die Zustimmung zu einem Beitritt nun mit der „Mehrheit“ statt der „absoluten Mehrheit“ seiner Mitglieder beschließen; das ist nur eine sprachliche, keine inhaltliche Änderung.²⁰

Im Übrigen bleibt es bei der Zweispurigkeit des Verfahrens und der Kombination von Organakten und Beitrittsvertrag. Geblieben sind damit auch die Unklarheiten über das Verhältnis dieser Akte zueinander.²¹

Nach wie vor erlaubt Art. 49 EU i.d.F. LV auch Änderungen der Gründungsverträge durch den Beitrittsvertrag. Das ist deshalb bemerkenswert, weil das nach Art. I-58 des Verfassungsvertrags nicht so sicher gewesen wäre.²² Und nach wie vor unerwähnt bleiben die Sekundärrechtsänderungen, die bisher in jedem Beitrittsvertrag enthalten waren.

¹⁶ Art. 7 des Protokolls (Nr. 19) über den in den Rahmen der Europäischen Union einbezogenen Schengen-Besitzstand, ABl. EU Nr. C 115 v. 9. 5. 2008, S. 290.

¹⁷ Vgl. Art. 4 Beitrittsakte 2003, ABl. EU Nr. L 236 v. 23. 9. 2003, S. 34, und Art. 5 Beitrittsakte 2005, ABl. EU Nr. L 157 v. 21. 6. 2005, S. 204. Zu weiteren Fällen Merli, Kommentar zum Beitrittsvertrag und den Grundsätzen der Beitrittsakte, in: ders./Huster (Fn. 12), Art. 3 BA Rn. 10; Art. 10 BA Rn. 5.

¹⁸ Streinz/Ohler/Hermann (Fn. 2), S. 37 Fn. 231.

¹⁹ Cremer (Fn. 1), Rn. 3.

²⁰ A. A. Herrnsfeld, in: Schwarze (Hrsg.), EU-Kommentar, 2. Aufl. 2009, Art. 49 EUV Rn. 19, der von der Mehrheit „der abgegebenen Stimmen“ statt der Mehrheit der Mitglieder ausgeht.

²¹ Vgl. z. B. Cremer (Fn. 1), der einerseits in Rn. 4 den Ratsbeschluss als notwendige Bedingung für die Aufnahme bezeichnet, andererseits in Rn. 13 den Organakten lediglich vorbereitende Natur zugesteht, was dann offenbar ihre Justiziabilität beeinträchtigt. Siehe auch Meng, in: von der Groeben/Schwarze (Hrsg.), EUV/EGV, 6. Aufl. 2003, Art. 49 EUV Rn. 100; Merli, Der Vertrag zur Osterweiterung, in: Rasmussen-Bonne u. a. (Hrsg.), Balancing of Interests – Liber Amicorum Peter Hay, 2005, S. 285 (287); Pechstein (Fn. 5), Art. 49 EUV Rn. 9.

²² Dazu Cremer (Fn. 1), Rn. 7.

3. Änderungen im Umfeld von Art. 49 EU i.d.F. LV

Richtet man den Blick nur auf Art. 49 EU (i. V. m. Art. 2 EU i.d.F. LV), so fallen die Änderungen zur Erweiterung bescheiden aus. Am ehesten lässt sich eine – dem aktuellen politischen Klima durchaus entsprechende – atmosphärische Erschwerung künftiger Beitritte spüren,²³ weil mit dem Minderheitenschutz, der geschilderten gesellschaftlichen Einbettung der Werte und der Pflicht zu ihrer Förderung gerade solche Elemente stärker betont oder hinzugefügt wurden, die einigen der aktuellen Beitrittskandidaten, v. a. der Türkei, Schwierigkeiten bereiten könnten. Ob das tatsächlich so ist, hängt freilich auch von der politischen Handhabung der neuen Bestimmungen auf EU-Seite ab, für die der Vertrag in der neuen Fassung mindestens eben so viel Spielraum lässt wie in der alten.

Ein etwas anderes Bild ergibt sich freilich, wenn man auch die Änderungen im Umfeld des Art. 49 EU i.d.F. LV einbezieht. Die wichtigste ist die Zusammenlegung der drei Säulen und die Verschmelzung von EG und EU, so dass der Beitritt nun nicht mehr zu EG und den beiden Politikbereichen GASP und PJZS, sondern zur einheitlichen juristischen Person „Europäische Union“ erfolgt. Der Beitritt wird damit technisch einfacher, politisch allerdings schwieriger, weil mit ihm nun wegen der Einbeziehung der ehemaligen Dritten Säule in die Mehrheitsentscheidungen ein weitergehender Souveränitätsverzicht in zentralen Bereichen der inneren Sicherheit als bisher verbunden ist.

Der Vereinfachung steht übrigens auch eine neue Komplikation gegenüber. Während bislang ein Beitritt zur Union wegen Art. 1 Abs. 3 EU auch einen Beitritt zur EAG umfasste, ist das nach der neuen Fassung dieser Bestimmung nun nicht mehr der Fall. EU und EAG stehen jetzt nebeneinander,²⁴ und Beitritte zu ihnen müssen daher gesondert erfolgen. Auch eine rechtliche Verknüpfung zwischen den Mitgliedschaften in beiden Organisationen ist nicht mehr so sicher. Art. 49 EU i.d.F. LV gilt zwar nach dem neuen Art. 106a EAGV²⁵ auch für den EAGV, und daraus lässt sich wohl ableiten, dass der Beitritt zur EAG nur über die Mitgliedschaft in der Union führt, doch das Umgekehrte folgt daraus nicht zwingend: Dass ein Beitritt allein zur Union rechtlich nicht möglich ist, könnte sich ja nur aus einer Vorschrift des EU ergeben, nicht aber aus einer des EAGV, weil letztere in diesem Fall ja nicht anwendbar ist. Und auch wenn der EU selbst die Geltung seines Art. 49 für einen EAG-Beitritt vorsähe, machte er diesen damit noch nicht zu einer Voraussetzung oder zu einem Teil des Beitritts zur Union. Die Einheit von EU- und EAG-Mitgliedschaft muss also, wenn sie denn erwünscht ist, politisch gesichert werden.

²³ Vgl. Oppermann, Die Europäische Union von Lissabon, DVBl 2008, S. 473 (481): Der Beitrittsartikel wurde „etwas vorsichtiger formuliert“.

²⁴ Cremer (Fn. 1), Rn. 2.

²⁵ In der Fassung von Art. 3 des Protokolls Nr. 2 zum LV zur Änderung des Vertrags zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft, ABl. EU Nr. C 306 v. 17. 12. 2007, S. 199. Diese Bestimmung ersetzt den ehemaligen Art. 205 EAGV, der seinerseits von Art. O/49 EU a. F. abgelöst wurde.

Nicht ganz unerheblich ist auch Art. 50 EU i.d.F. LV: Er regelt den Austritt aus der Union und stellt damit die Widerruflichkeit des Beitritts ebenso klar wie eine Wiederbeitrittsmöglichkeit nach einem Austritt.

Zu erwähnen bleibt schließlich noch die Bestimmung des Art. 212 AEUV, die Neufassung des Art. 181a EG.²⁶ Sie regelt die Zusammenarbeit mit Drittländern, die nun ausdrücklich „keine Entwicklungsländer sind“, nennt explizit die „Unterstützung im finanziellen Bereich“ als eine der zulässigen Maßnahmen und stärkt das Parlament, das bisher nur angehört wurde, durch die gleichberechtigte Mitwirkung an Beschlüssen über Durchführungsmaßnahmen. Dass sich Art. 212 AEUV auch und gerade auf Beitrittskandidaten bezieht, ergibt sich (nach Streichung der missglückten einschlägigen Passagen aus Art. 181a Abs. 2 EG²⁷) jetzt aus Art. 218 Abs. 8 AEUV: Nach dieser Bestimmung beschließt der Rat über „Übereinkünfte nach Artikel 212 mit beitriftswilligen Staaten“ einstimmig. Im Übrigen ist Art. 212 AEUV natürlich auch für die Zusammenarbeit mit anderen Ländern von Bedeutung: nicht zuletzt daher für die Europäische Nachbarschaftspolitik.

II. Nachbarschaftspolitik

Der Vertrag von Lissabon ergänzt den EU-Vertrag u. a. um einen neuen Art. 8 zur Nachbarschaftspolitik der EU. Die Bestimmung ist neu, nicht aber die Sache, die sie regelt, weil es Sonderbeziehungen zu Nachbarstaaten immer schon gab und eine Europäische Nachbarschaftspolitik bereits seit geraumer Zeit betrieben wird.²⁸ Die Vorschrift hat folgenden Wortlaut:

„(1) Die Union entwickelt besondere Beziehungen zu den Ländern in ihrer Nachbarschaft, um einen Raum des Wohlstands und der guten Nachbarschaft zu schaffen, der auf den Werten der Union aufbaut und sich durch enge, friedliche Beziehungen auf der Grundlage der Zusammenarbeit auszeichnet.

(2) Für die Zwecke des Absatzes 1 kann die Union spezielle Übereinkünfte mit den betreffenden Ländern schließen. Diese Übereinkünfte können gegenseitige Rechte und Pflichten umfassen und die Möglichkeit zu gemeinsamem Vorgehen eröffnen. Zur Durchführung der Übereinkünfte finden regelmäßige Konsultationen statt.“

Art. 8 EU i.d.F. LV ist identisch mit Art. I-57 Verfassungsvertrag, der dort den Inhalt eines eigenen Titels („Titel VIII Die Union und ihre Nachbarn“) bildete. Auch im EU i.d.F. LV steht er an ganz prominenter Stelle: unter „Titel I Gemeinsame Bestimmungen“, nach den grundlegenden Regelungen zu den Werten und

²⁶ Die Bestimmung entspricht dem Art. III-319 Verfassungsvertrag; dazu *Hummer*, in: Vedder/Heintschel von Heinegg (Fn. 1), Art. III-319.

²⁷ Dazu *Martenczuk*, in: Schwarze (Fn. 20), Art. 181a EGV Rn. 18, 22.

²⁸ Die Literatur dazu ist überbordend; zusammenfassende Übersichten unter http://ec.europa.eu/world/enp/index_de.htm (15. 2. 2009) und bei *Hummer* (Fn. 26), Art. I-57 Rn. 7 ff.; *Schmalenbach*, in: Callies/Ruffert (Fn. 1), Art. I-57 Rn. 4 ff.

Zielen der Union, zu ihrem Verhältnis zu den Mitgliedstaaten und zu den Grundrechten. Das deutet auf einen hohen Symbolgehalt.²⁹

Im Übrigen ist manches an der neuen Bestimmung unklar und einiges erst vor dem Hintergrund der bestehenden Praxis verständlich. Sicher ist aber, dass Art. 8 der Union ein Ziel setzt (Abs. 1) und eine Vertragsabschlusskompetenz einräumt (Abs. 2).

1. Unionsziel „gute Nachbarschaft“

Bei näherer Betrachtung besteht das Unionsziel des Abs. 1 wieder aus einem Ziel und einem Mittel: Ziel ist die Schaffung eines Raums des Wohlstands und der guten Nachbarschaft, Mittel die Entwicklung besonderer Beziehungen zu den Ländern in der Nachbarschaft der Union.

a) Raum des Wohlstands und der guten Nachbarschaft

Der angestrebte Raum des Wohlstands und der guten Nachbarschaft baut auf den Werten der Union auf und zeichnet sich durch enge, friedliche Beziehungen auf der Grundlage der Zusammenarbeit aus. Das ist ein ambitioniertes Ziel, weil es nicht nur von der EU selbst verlangt, ihre allgemeinen außenpolitischen Vorgaben zu beachten, sondern nur erreicht werden kann, wenn auch die anderen beteiligten Länder sich ebenso verhalten. Es reicht also nicht, wenn sich die EU in der Zusammenarbeit mit Dritten von ihren Werten leiten lässt (Art. 21 Abs. 1 EU i.d.F. LV), sie schützt und fördert (Art. 3 Abs. 5 EU i.d.F. LV) und sich dafür einsetzt, dass sie gewahrt werden (Art. 21 Abs. 2 Buchst. a EU i.d.F. LV), sondern auch die anderen Beteiligten müssen die Werte der EU teilen oder übernehmen. In dem Raum, der dann darauf aufbaut, geht es auch nicht bloß um die Beseitigung der Armut (Art. 3 Abs. 5 EU i.d.F. LV) oder nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung (Art. 21 Abs. 2 Buchst. d EU i.d.F. LV), sondern um Wohlstand, und gute Nachbarschaft³⁰ erschöpft sich wohl nicht in strikter Einhaltung und Weiterentwicklung des Völkerrechts (Art. 3 Abs. 5 EU i.d.F. LV) und Achtung, Festigung und Förderung seiner Grundsätze (Art. 21 Abs. 1 und Abs. 2 Buchst. b EU i.d.F. LV). Vielleicht gehört auch dazu, dass die Interessen der Union, die sie im allgemeinen (gem. Art. 3 Abs. 5 und Art. 21 Abs. 2 Buchst. a EU i.d.F. LV) ebenfalls schützen und fördern soll, in diesem Zusammenhang nicht mehr eigens erwähnt werden. Der Raum des Art. 8 Abs. 1 EU i.d.F. LV ist eine Idylle; als politisches Leitbild darf er es auch sein.

²⁹ Dazu *Schmalenbach* (Fn. 28), Rn. 3.

³⁰ Vgl. *Beyerlin*, Neighbour States, in: Bernhardt (Hrsg.), *Encyclopedia of Public International Law*, Vol. III 1997, S. 537 (538 ff.).

b) Länder der Nachbarschaft

Geographisch besteht der Raum aus den Mitgliedstaaten der Union und den Ländern in ihrer Nachbarschaft. Ein Blick auf die – bei Vertragsabschluss bekannte und akzeptierte – Praxis der Nachbarschaftspolitik, die auch die nordafrikanischen Staaten oder Armenien, Georgien und Aserbaidschan einbezieht,³¹ zeigt, dass „Nachbarschaft“ weit zu verstehen ist. Dazu gehören unmittelbar an die EU angrenzende Staaten ebenso wie solche in der Nähe, aber ohne gemeinsame Grenze mit der EU. Die Bedeutung dieser Frage hält sich freilich in Grenzen, denn Art. 8 EU i.d.F. LV hat keinen exklusiven Charakter: Besondere Beziehungen sind auf anderer Rechtsgrundlage, etwa in Form einer Assoziation, auch mit anderen als Nachbarstaaten durchaus zulässig.

Die derzeitige Nachbarschaftspolitik der EU richtet sich allerdings nicht an alle Nachbarstaaten in diesem Sinn, sondern nur an jene, die (noch) keine andere, besonders intensive Bindung zur EU und/oder Beitrittsperspektive haben; nicht einbezogen werden also Länder, mit denen die EU über den EWR oder auf andere Weise besonders intensiv assoziiert ist (z. B. die Schweiz) und die aktuellen und potenziellen Beitrittskandidaten (Türkei und Länder Südosteuropas). Ob diese Beschränkungen des Adressatenkreises ebenfalls auf Art. 8 EU i.d.F. LV durchschlagen,³² erscheint doch sehr fraglich. Erstens leuchtet nicht recht ein, warum sich der Vertrag an ganz prominenter Stelle nur den entferntesten statt allen Nachbarn widmen sollte, zumal die näheren auch anderswo nicht vorkommen und zu ihnen Beziehungen i. S. d. Art. 8 EU i.d.F. LV gerade schon bestehen oder am ehesten hergestellt werden können. Zweitens ließe sich das nur schwer mit dem Konzept eines Raums vereinbaren, in dem ja Geschlossenheit anklingt. Drittens haben die Parteien zum Vertrag von Lissabon eine Erklärung zu Art. 8 EU i.d.F. LV abgegeben, die sich auf „Länder mit geringer territorialer Ausdehnung“, „die spezifische Nachbarschaftsbeziehungen zur Union unterhalten“ bezieht; das sind Länder wie San Marino, Monaco oder Andorra, die aus ähnlichen Gründen wie die EWR-Staaten nicht in die Nachbarschaftspolitik einbezogen sind und nach dem Willen der Vertragspartner doch unter Art. 8 EU i.d.F. LV fallen. Viertens wäre eine Übertragung der derzeitigen Praxis auf Art. 8 EU i.d.F. LV im Falle Russlands besonders absurd, zu dem die Beziehungen ja nur aus Rücksichtnahme auf seinen Wunsch nach einer Sonderstellung außerhalb der derzeitigen Nachbarschaftspolitik gestaltet werden. Und fünftens bedeutet die Einbeziehung in die Nachbarschaftspolitik nicht (mehr) den Ausschluss eines künftigen Beitritts.³³

Im Ergebnis sind daher alle Staaten in der Nähe der EU „Länder in ihrer Nachbarschaft“. Der konkrete Bestand ändert sich durch Erweiterungen der EU, weil die neuen Mitgliedstaaten als Nachbarstaaten wegfallen und neue Nachbarstaaten

hinzukommen können (z. B. Irak und Iran), und allenfalls bei Austritten aus der EU, nicht aber durch Änderungen der unter diesem Titel betriebenen Politik.

c) Besondere Beziehungen

Mit allen diesen Nachbarstaaten entwickelt die EU, wenn es ihr denn gelingt, besondere Beziehungen. Art. 8 Abs. 1 EU i.d.F. LV beschreibt ihr Ziel, nämlich die genannte Idylle, aber nicht ihre Besonderheit. Man kann die „friedlichen Beziehungen auf der Grundlage der Zusammenarbeit“, die in der Idylle bestehen, zwar als Grundsätze betrachten, die von der EU schon bei ihrer Entwicklung beachtet werden sollen. Doch als solche sind sie eben nicht besonders, denn Friedlichkeit und Kooperationsbereitschaft gelten, wie Art. 3 Abs. 5 und Art. 21 Abs. 2 EU i.d.F. LV zeigen, auch außerhalb der Nachbarschaftspolitik.

Damit bleiben „enge“ Beziehungen als der einzige Ansatzpunkt für Besonderheiten. Die Beziehungen zu den Nachbarstaaten sollten also intensiver sein als die üblichen Beziehungen zu anderen Staaten; mehr sagt der Vertrag nicht. Das ist nicht viel, und doch sinnvoll:

Art. 8 Abs. 1 EU i.d.F. LV verlangt von der EU besondere Aufmerksamkeit gegenüber der Nachbarschaft und politische Anstrengungen, um dem Ziel eines Raums des Wohlstands und der guten Nachbarschaft zumindest näher zu kommen. Doch ebenso wenig wie er eine unterschiedliche Behandlung der Nachbarländer nach verschiedenen Graden der Nähe anordnet oder verbietet, sondern jeder sinnvollen Differenzierung Raum gibt, schreibt er die Instrumente zur Gestaltung der besonderen Beziehungen vor: Auch ihre Wahl überlässt er der Politik.³⁴ Regelmäßig werden sich dafür völkerrechtliche Verträge mit den Nachbarstaaten anbieten. In Frage kommen vor allem Assoziierungsabkommen nach Art. 217 AEUV in allen ihren Varianten und Übereinkünfte nach Art. 212 AEUV; zusätzlich stellt Art. 8 Abs. 2 EU i.d.F. LV ein neues Instrument zur Verfügung.

2. Nachbarschaftsverträge

a) Vertragsabschluss- und Sachkompetenz

Art. 8 Abs. 2 EU i.d.F. LV ermächtigt die EU zum Abschluss „spezieller Übereinkünfte“ mit den Nachbarländern und legt einige Eigenschaften dieser Übereinkünfte fest. Der Wortlaut der Bestimmung lehnt sich deutlich an Art. 217 AEUV an, und auch inhaltlich ähneln die Nachbarschaftsabkommen des Art. 8 Abs. 2 EU i.d.F. LV den Assoziierungsabkommen. Ihr faktisches Vorbild besteht in den Partnerschafts- und Kooperationsabkommen, die bislang meist auf Art. 133 (seit Nizza u. U. zusätzlich auf Art. 181a) und 308 EG gestützt wurden.

³¹ Siehe Fn. 28.

³² So wohl *Schmalenbach* (Fn. 28), Rn. 4 f.; ähnlich *Hummer* (Fn. 28), Fn. 6.

³³ *Rat der EU* v. 18. 2. 2008, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Dok. Nr. 6496/08, S. 8.

³⁴ *Schmalenbach* (Fn. 28), Rn. 13.

Wie in Assoziierungsabkommen geht es um (als Vorgabe wenig aussagekräftige, nicht notwendigerweise reziproke) „gegenseitige Rechte und Pflichten“ und um ein „gemeinsames Vorgehen“, also eine institutionelle Verfestigung der Zusammenarbeit in Gremien etwa nach dem Muster der Partnerschafts- und Kooperationsräte. Anders als in Art. 217 AEUV ist jedoch in Art. 8 Abs. 2 EU i.d.F. LV statt von „besonderen Verfahren“ von „Konsultationen“ zur Durchführung die Rede. Das lässt sich so verstehen, dass die Nachbarschaftsabkommen die Vertragsorgane nicht ermächtigen dürfen, für die Vertragspartner verbindliche Beschlüsse zu fassen, dafür aber eine gemeinsames Kontrollregime vorsehen sollen.³⁵

Nachbarschaftsabkommen gehen also weniger weit als Assoziierungsabkommen. Dazu passt, dass sie anders als diese gem. Art. 218 Abs. 6 Buchst. b und Abs. 8 UAbs. 1 EU i.d.F. LV grundsätzlich nach bloßer Anhörung des Parlaments und mit qualifizierter Mehrheit im Rat beschlossen werden können. Eine Zustimmung des Parlaments ist jedoch erforderlich, wenn das Abkommen, was in diesem Fall oft zutreffen wird, erhebliche finanzielle Folgen für die Union hat oder im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren, etwa jenem nach Art. 212 AEUV, umgesetzt werden muss (Art. 218 Abs. 6 Buchst. a iv und v AEUV; unter den Zustimmungstatbestand der Nr. iii dieser Vorschrift fallen Nachbarschaftsabkommen dagegen nicht, weil die Einrichtung bloß empfehlender Gremien üblicherweise nicht als besonderer institutioneller Rahmen i. S. dieser Bestimmung verstanden wird³⁶). Sind auch Fragen der GASP Vertragsgegenstand, beschließt der Rat gem. Art. 218 Abs. 8 UAbs. 2 EU i.d.F. LV wie im internen Bereich einstimmig.

Unklar ist, ob mit der Vertragsabschlusskompetenz auch eine materielle Kompetenz verbunden ist oder ob Art. 8 Abs. 2 EU i.d.F. LV Außenkompetenzen voraussetzt, die die Verträge der Union in anderen Artikeln einräumen. Die Frage ist dieselbe, über die bei Art. 310 EG/Art. 217 AEUV seit langem gestritten wird,³⁷ und die sich auch bei der Entwicklungszusammenarbeit (Art. 177, 181 EG/Art. 208, 209 AEUV)³⁸ und der wirtschaftlichen, finanziellen und technischen Zusammenarbeit mit Drittländern (Art. 181a EG/Art. 212 AEUV)³⁹ stellt. Gegen die Begründung einer Sachkompetenz sprechen zwar die systematische Stellung des Art. 8 EU i.d.F. LV im grundlegenden Titel I und die Schwierigkeiten ihrer thematischen Begrenzung, dafür jedoch die Parallelität zu den genannten anderen Bestimmungen, die ja mehrheitlich als „horizontal“, also quer über alle Sach-

³⁵ Hummer (Fn. 28), Rn. 20 f.; Schmalenbach (Fn. 28), Rn. 11.

³⁶ Schmalenbach, in: Callies/Ruffert (Hrsg.), EUV/EGV, 3. Aufl. 2007, Art. 300 EGV Rn. 46; Terhechte, in: Schwarze (Fn. 20), Art. 300 EGV Rn. 28; vgl. auch Mögele, in: Streinz (Fn. 5), Art. 300 EGV Rn. 53 Fn. 143.

³⁷ Meinungsstand z. B. bei Mögele (Fn. 35), Art. 310 EGV Rn. 16 ff.; Schmalenbach (Fn. 35), Art. 310 EGV Rn. 11 ff.; Terhechte (Fn. 35), Art. 310 EGV Rn. 4; Weber, in: von der Groeben/Schwarze (Fn. 21), Art. 310 EGV Rn. 12 ff.

³⁸ Dazu Schmalenbach (Fn. 35), Art. 181 EGV Rn. 5; Martenczuk/Zimmermann, in: Schwarze (Fn. 20), Art. 177 Rn. 8.

³⁹ Dazu Martenczuk (Fn. 27), Rn. 9.

gebiete, kompetenzbegründend und z. T. sogar nur als deklaratorische Klarstellungen impliziter Kompetenzen⁴⁰ verstanden werden. Will man unter diesen Umständen nicht gleich von einer sachlich unbegrenzten, nur durch die Zielsetzung des Art. 8 Abs. 1 EU i.d.F. LV begründeten und beschränkten „originäre[n] Handlungs- und Regelungskompetenz zur Ausgestaltung der nachbarschaftlichen Beziehungen“ ausgehen,⁴¹ so liegt es nahe, Außenzuständigkeiten aus dieser Vorschrift zumindest in jenen Sachbereichen abzuleiten, in denen sie sich ohne ihren Abs. 2 (nach der ausdrücklichen Verankerung der bisher impliziten Außenkompetenzen in Art. 216 AEUV) ohnehin aus seinem Abs. 1 i. V. m. Art. 216 Abs. 1 2. Alternative AEUV ergeben würden.

Jedenfalls wird sich die Notwendigkeit verringern, Nachbarschaftsabkommen als gemischte Abkommen abzuschließen.⁴² Einerseits ist wegen der Verschmelzung von EG und EU auf Unionsebene nur mehr letztere Vertragspartner, und andererseits erlauben die Abrundung der gemeinsamen Handelspolitik (Art. 207 AEUV) und die Zusammenlegung der drei Säulen, auf die Mitgliedstaaten als weitere Vertragsparteien zu verzichten, wenn einschlägige Fragen Vertragsgegenstand sind. Allerdings kann es immer noch Bereiche gewünschter Zusammenarbeit – wie etwa den Schutz von Portfolioinvestitionen oder Einwanderungsfragen⁴³ – geben, die in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fallen und ihre Mitwirkung erfordern. Im Übrigen hängt die Häufigkeit gemischter Abkommen natürlich von der konkreten Vertragsgestaltung und der politischen Handhabung von Zweifelsfällen ab.

b) Verhältnis zu anderen Kompetenzen

Wie erwähnt, stehen Nachbarschaftsverträge nach Art. 8 Abs. 2 EU i.d.F. LV in Konkurrenz v. a. zu Assoziierungsabkommen gem. Art. 217 AEUV und Übereinkünften nach Art. 212 AEUV. Dass die Union für ihre Nachbarschaftsbeziehungen zwischen diesen Instrumenten frei wählen kann, ändert aber nichts an der Notwendigkeit der Unterscheidung zwischen Verträgen, die auf diesen Rechtsgrundlagen beruhen. Für die Abgrenzung zwischen Nachbarschafts- und Assoziierungsabkommen, die wegen der unterschiedlichen Abschlussmodalitäten besonders wichtig ist, gibt, wie geschildert, die Intensität der institutionellen Zusam-

⁴⁰ Z. B. Benedek, in: Grabitz/Hilf (Hrsg.), Kommentar zur Europäischen Union, 37. Aufl. 2008, Art. 181 Rn. 11; Martenczuk/Zimmermann (Fn. 37), Art. 181 EGV Rn. 4.

⁴¹ So Schmalenbach (Fn. 28), Rn. 7, allerdings gerade nicht in Parallele, sondern im Gegensatz zur Assoziierung.

⁴² Für Schmalenbach (Fn. 28), Rn. 7, ist der Abschluss von gemischten Abkommen überhaupt nicht mehr erforderlich, was im Hinblick auf die Annahme einer unbeschränkten Zuständigkeit auch konsequent ist.

⁴³ Dazu z. B. Krenzler/Pitschas, Die gemeinsame Handelspolitik nach dem Entwurf des Europäischen Verfassungsvertrags – ein Schritt in die richtige Richtung, RTW 2005, S. 801 (805 f.); Thrun, Quid pro quo? EU-Rücknahmeübereinkommen gegen Mobilitäts erleichtierungen, ZEuS 2008, S. 699 (719).

menarbeit den Ausschlag: Mit nur empfehlenden Gremien bleiben Nachbarschaftsverträge unter der Assoziierungsschwelle.⁴⁴

Der Anwendungsbereich von Übereinkünften nach Art. 212 AEUV und Nachbarschaftsverträgen überschneidet sich in jenen Abkommen, die Nachbarstaaten betreffen und sowohl eine institutionelle Verfestigung als auch Unterstützung des Vertragspartners vorsehen. Da beide Vertragstypen grundsätzlich nach denselben Regeln abgeschlossen werden, lässt sich in diesen Fällen eine Zuordnung nach inhaltlichem Schwerpunkt vertreten; wenn man eine Mindestinstitutionalisierung als Merkmal auch von Übereinkünften nach Art. 212 AEUV sieht, käme ein Vorrang von Art. 8 Abs. 2 EU i.d.F. LV nach der *lex specialis*-Regel⁴⁵ ebenfalls in Betracht. Weder das eine noch das andere kann allerdings für Verträge dieser Art mit beitriftswilligen Nachbarstaaten gelten; sie müssen immer nach Art. 212 AEUV abgeschlossen werden, weil sonst die von Art. 218 Abs. 8 UAbs. 2 AEUV geforderte Einstimmigkeit der Ratsentscheidung unterlaufen werden könnte.

c) Durchführung und Kontrolle

Für die Durchführung der Verträge durch interne Rechtsakte der Union bietet Art. 8 Abs. 2 EU i.d.F. LV keine Rechtsgrundlage. Sie muss sich auf andere Vertragsbestimmungen stützen. In Frage kommt nicht zuletzt Art. 212 Abs. 2 AEUV.

Dafür deutet Art. 8 Abs. 2 EU i.d.F. LV mit den „regelmäßigen Konsultationen“ zur Vertragsdurchführung ein Kontrollregime an. Dieses kann in einem System aus Vorgaben, nationalen Umsetzungsplänen, finanzieller Unterstützung und Evaluation durch Fortschrittsberichte bestehen, wie es anlässlich der Osterweiterung der EU erfunden und für die Nachbarschaftspolitik weiterentwickelt wurde.⁴⁶ Jedenfalls aber muss es den Konsultationen im gemeinsamen Vertragsorgan dabei eine wichtige Rolle einräumen.

III. Bilanz

Die Lissabonner Reformen zu Erweiterung und Nachbarschaft entsprechen der seit der Osterweiterung entstandenen politischen Stimmung, die Erweiterungen zunehmend skeptisch beurteilt und besondere Nachbarschaftsbeziehungen gern als Alternative dazu entwickeln würde, ohne auf den Anspruch der Gestaltung der gesamten Nachbarschaft nach eigenen Vorstellungen zu verzichten. Damit vollzieht der Vertrag eher politische Entwicklungen nach, als dass er eigene Impulse gibt.

⁴⁴ Ähnlich *Hummer* (Fn. 28), Rn. 22 f., der allerdings anscheinend auch eine sehr schwache Institutionalisierung für Assoziierungen genügen lässt und dann Art. 8 EU i.d.F. LV als *lex specialis* versteht.

⁴⁵ So *Schmalenbach* (Fn. 28), Rn. 7.

⁴⁶ Vgl. *Merli* (Fn. 12), Rn. 23 ff.; *Schmalenbach* (Fn. 28), Rn. 14 f.

Immerhin aber begründet er die Aufgabe einer über Einzelbeziehungen hinausgehenden Nachbarschaftspolitik, zeigt ihre Wichtigkeit an prominenter Stelle und schafft eine weitere primärrechtliche Grundlage für entsprechende Abkommen zu ihrer Bewältigung. Die Aufgabe ist freilich größer als die derzeitige „Europäische Nachbarschaftspolitik“; sie umfasst die Zusammenarbeit mit allen Nachbarn und allen vertraglichen Instrumenten.

Auf viele Fragen gibt die Vertragsreform jedoch keine Antwort: Wo die Grenzen der Erweiterung liegen, ob ein Land wie die Türkei prinzipiell beitriftsfähig ist, ob die Zukunft der EU im Süden oder im Osten liegt, wie auf Nachbarn, denen die Beitrittsoption verwehrt wird, wesentlicher Einfluss ausgeübt werden kann, wie bilaterale sich zu regionalen Nachbarschaftsaktivitäten verhalten, alles das bleibt so offen wie zuvor. Aber solche Fragen können auch nicht vertraglich, sondern nur politisch beantwortet werden.

Europäische Wirtschaftsverfassung und Daseinsvorsorge <i>Stefan Storr</i>	219
Außenwirtschaftsrechtliche Dimensionen der europäischen Wirtschaftsverfassung <i>Christian Tietje</i>	237
IV. Entwicklungen bei den Bestimmungen über den Beitritt, in der Nachbarschaftspolitik, der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik sowie im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit	
EU-Erweiterung und Nachbarschaftspolitik <i>Franz Merli</i>	259
Die Gemeinsame Außen- Sicherheits- und Verteidigungspolitik im Spannungsfeld zwi- schen Souveränität der Mitgliedstaaten und Supranationalität der EU <i>Hans-Joachim Cremer</i>	275
Die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen <i>Oliver Suhr</i>	299
Die Autoren	325

Der Lissabonner Reformvertrag

**Änderungsimpulse in einzelnen
Rechts- und Politikbereichen**

Herausgegeben von

Ulrich Fastenrath und Carsten Nowak



Duncker & Humblot · Berlin