

Der Vertrag zur EU-Osterweiterung

Franz Merli

1. Der Beitrittsvertrag vom 16. April 2003 bildet die Grundlage für die größte Erweiterung der EU in ihrer Geschichte. Gemäß Art. 49 Abs. 2 EUV regelt er „die Aufnahmebedingungen und die durch eine Aufnahme erforderlich werdenden Anpassungen der Verträge, auf denen die Union beruht“.

2. Der Vertrag ist lang. Seine offizielle Bezeichnung lautet „Vertrag zwischen dem Königreich Belgien, dem Königreich Dänemark, der Bundesrepublik Deutschland, der Hellenischen Republik, dem Königreich Spanien, der Französischen Republik, Irland, der Italienischen Republik, dem Großherzogtum Luxemburg, dem Königreich der Niederlande, der Republik Österreich, der Portugiesischen Republik, der Republik Finnland, dem Königreich Schweden, dem Vereinigten Königreich Großbritannien und Nordirland (Mitgliedstaaten der Europäischen Union) und der Tschechischen Republik, der Republik Estland, der Republik Zypern, der Republik Lettland, der Republik Litauen, der Republik Ungarn, der Republik Malta, der Republik Polen, der Republik Slowenien, der Slowakischen Republik über den Beitritt der Tschechischen Republik, der Republik Estland, der Republik Zypern, der Republik Lettland, der Republik Litauen, der Republik Ungarn, der Republik Malta, der Republik Polen, der Republik Slowenien und der Slowakischen Republik zur Europäischen Union“ und ist nicht untypisch für Stil und Knappheit des Werkes. In der über das Internet zugänglichen Amstblatt-Version¹ hat es 2582 Seiten, die durch eine Schlussakte mit 44 Erklärungen und ein Abkommen in Form eines Briefwechsels ergänzt werden. Wohl niemand hat alle Bestimmungen gelesen und verstanden: nicht die Mitglieder der Verhandlungsteams, die jeweils nur für bestimmte Sachbereiche oder Länder zuständig waren, nicht die Juristen und Übersetzer, die arbeitsteilig die endgültigen Texte erstellt haben, auch nicht die Mitglieder der Kommission, des Rates und des Parlaments, die auf der Grundlage des Vertrags die nach Art. 49 Abs. 1 EUV für den Beitritt erforderlichen Willensakte gesetzt haben, nicht die Regierungsvertreter und Abgeordneten, die an der Vertragsratifikation in den alten und neuen Mitgliedstaaten beteiligt waren, und schon gar nicht die Bürger der neuen Mitgliedstaaten, die an den Referenden teilgenommen haben, die der Ratifikation vorausgingen. Auch die wissenschaftliche Aufarbeitung konzentriert sich auf Einführungen oder ausgewählte Bereiche² oder muss, wie

1 http://europa.eu.int/eur-lex/de/archive/2003/l_23620030923de.html (ABl. 2003 L 236/17 und C 227 E); Berichtigungen in ABl. 2004 L 126/1 und 3.

2 Bericht aus Brüssel: Unterzeichnung des Beitrittsvertrags, ZRP 2003, 223; *Dicke*, Die Beitrittsverträge der EU – eine Bilanzierung, Kieler Arbeitspapier des Instituts für Weltwirtschaft Nr. 1157, 2003, 1, zugänglich unter: <http://www.uni-kiel.de/ifw/pub/kap/2003/kap1157.pdf> (13.5.2005); *Garcia-Duran Huet*, Le Traité d'Adh sion d'Athènes, RevMC 2004, 290; *Hillion*, The European Union is dead. Long live the

die Erläuterungen offizieller Stellen, auf die Zusammenarbeit vieler Experten vertrauen.³ Auch hier können nur einzelne interessante Punkte herausgegriffen werden.

3. Der Beitrittsvertrag selbst ist kurz; er besteht nur aus drei Artikeln. Lang wird er, weil Art. 1 Abs. 2 BV die Beitrittsakte zu seinem Bestandteil erklärt und zu dieser gem. Art. 60 BA auch die 18 Anhänge mit ihren Anlagen und die 10 Protokolle gehören, die den Hauptumfang des Werkes ausmachen. Die Ausgliederung von Aufzählungen (Anhang I, XV-XVIII), Sekundärrechtsänderungen (Anhang II-IV) und beitriftsländerspezifischen Regelungen (Anhang V-XIV) ist sicherlich sinnvoll; anders wäre die Beitrittsakte als Kern des Vertragswerks nicht mehr lesbar. Auch die Behandlung von Sonderfragen – wie der Änderung der Satzung der Europäischen Investitionsbank – in Protokollen leuchtet ein. Allerdings betreffen neun von ihnen länderspezifische Punkte, von der Umstrukturierung der tschechischen Stahlindustrie bis zur Anwendung des *acquis* im geteilten Zypern; sie hätten wohl auch in die entsprechenden Anhänge integriert werden können, wenn man Art. 24 Beitrittsakte dafür anders formuliert oder ergänzt hätte. Die Teilung zwischen Beitrittsvertrag und Beitrittsakte ist dagegen überflüssig. Sie stammt noch aus der Zeit, als über die Beitrittsmodalitäten und die erforderlichen Vertragsanpassungen im Fall der EGKS allein der Rat zu entscheiden hatte (Art. 98 EGKSV), während dafür bei den beiden anderen Gemeinschaften ein Vertrag zwischen alten und neuen Mitgliedstaaten erforderlich war (Art. 237 EWGV; Art. 205 EAGV). Damals musste man Ratsbeschluss (für die EGKS) und Vertrag (für EWG

und EAG) rechtlich teilen; die Anpassungen des Rechts aller drei Gemeinschaften wollte man aber in einem Dokument regeln, und dafür erfand man die Beitrittsakte als einheitliches Dokument, das rechtlich z.T. zum Ratsbeschluss, z.T. zum Beitrittsvertrag gehörte. Seit dem Inkrafttreten des Art. 49 EUV besteht dafür kein Grund mehr, da diese Bestimmung nun den Beitritt zu allen Gemeinschaften einheitlich regelt; außerdem ist der EGKSV inzwischen ausgelaufen. Trotzdem hat man – wie auch schon beim Beitritt Österreichs, Schwedens und Finnlands – an der Teilung in Beitrittsvertrag und -akte festgehalten.

4. Der Vertrag ist nur *ein* Vertrag. Technisch wäre es zwar schwierig, vermutlich aber möglich gewesen, mit jedem Beitrittsland einen gesonderten Vertrag abzuschließen, so wie die Beitrittverhandlungen getrennt geführt wurden und auch das Parlament seine Zustimmung für jedes Land einzeln gegeben hat.⁴ Aber abgesehen von der größeren Übersichtlichkeit hat der einheitliche Vertrag den Vorteil größerer Klarheit in den Beziehungen der Vertragsparteien: Er macht deutlich, dass die Beitrittsstaaten damit nicht nur gegenüber den alten Mitgliedstaaten, sondern auch untereinander Verpflichtungen eingehen, die sie dann als neue Mitgliedstaaten z.B. mit Vertragsverletzungsklage gegeneinander geltend machen könnten. Und auf Grund der einheitlichen Konstruktion gibt es auch keinen Zweifel, dass die mit einem bestimmten Beitrittsland vereinbarten Änderungen des Primär- und Sekundärrechts für alle Beitrittsländer verbindlich sind. In ähnlicher Weise könnte die gewünschte Zustimmung auch aller neuen Mitgliedstaaten zum Beitritt der jeweils anderen einen Grund abgeben, warum der Vertrag – wie seine Vorgänger – in Art. 1 Abs. 1 den Beitritt selbst regelt. (Allerdings enthielt auch der griechische Beitrittsvertrag – der einzige, der mit nur einem Land geschlossen wurde – dieselbe Regelung.) Trotzdem reicht der Vertrag nicht für den Beitritt: Nach Art. 49 EUV sind nur die Aufnahmebedingungen und die notwendigen Primärrechtsanpassungen Vertragsgegenstand, während über den Beitritt als solchen durch die EG-Organen entschieden wird; erst das Zusammenwirken dieser Akte mit dem Vertrag bewirkt den Beitritt.

Folge der gemeinsamen vertraglichen Regelung aller Beitritte ist jedenfalls, dass der Beitritt aller neuen Mitgliedstaaten gescheitert wäre, wenn ein alter Mitgliedstaat den Vertrag nicht ratifiziert hätte, auch wenn damit nur die Ablehnung eines einzigen Beitrittskandidaten hätte zum Ausdruck gebracht werden sollen (Art. 2 Abs. 1, 2 UA 1 BV). Politisch hat dieses höhere Risiko von Ablehnungen die Ratifikationen in den alten Mitgliedstaaten vermutlich erleichtert, weil die Paketlösung wenig Raum für Einzelbedenken ließ – ein wohl nicht unwillkommener Nebeneffekt der gewählten Vertragskonstruktion. Umgekehrt hätte wegen Art. 2 Abs. 2 UA 2 BV die Nichtratifikation durch einen Beitrittsstaat das In-Kraft-Treten des Vertrages und den Beitritt für die anderen Staaten nicht verhindert. Der Rat hätte dann nur die entsprechenden Anpassungen des Vertrags beschließen müssen, wie er das aufgrund einer identischen Ermächtigung im Beitrittsvertrag 2004 im Fall Norwegens getan hat.⁵

5. Der Vertrag ist ein völkerrechtlicher Vertrag mit Primärrechtscharakter. Von Einzelausnahmen abgesehen, gelten für ihn daher dieselben Regeln wie für das sonstige

European Union – A commentary on the Treaty of Accession 2003, ELR 2004, 583; *Inglis*, The Union's fifth accession treaty: new means to make enlargement possible, CMLR 2004, 937; *Kaleda*, The interim obligations of a state acceding to the European Union in the light of the inter-temporal jurisprudence of the Court of Justice, ELR 2001, 26; *Lannon*, Le Traité d'Adhésion d'Athènes, CDE 2004, 15; *Leardini*, Une nouveauté dans l'Acte d'adhésion des dix nouveaux États membres de l'Union européenne: la clause de sauvegarde „Marché intérieur“, RDE 2004, 53; *Niedobitek*, Völker- und europarechtliche Grundfragen des EU-Beitrittsvertrages, JZ 2004, 369; *Richter* (Hrsg.), The Accession Treaty and Consequences for New EU Members, Wien 2003; *Sack*, Neuartiges System von Schutzklauseln im Beitrittsvertrag 2003, EuZW 2002, 706; *Sass*, Übergangsfristen im EU-Beitrittsvertrag, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Info-Brief 32/03, http://www.bundestag.de/bic/analysen/2003/2003_06_30_eu_beitritt.pdf (13.5.2005); *Schladebach*, Der Vertrag über den Beitritt zur EU, LKV 2004, 11; *Seidel*, Die neuen Schutzklauseln der Artikel 38 und 39 des Beitrittsvertrages: Schutz der alten Mitgliedstaaten vor Störungen durch die neuen Mitgliedstaaten, Policy Paper B 01/2004, Zentrum für Europäische Integrationsforschung der Uni Bonn, http://www.zei.de/download/zei_wp/B04-01.pdf (13.5.2005); *Verwilghen*, Signature et portée du traité du 29 octobre 2004 établissant la Constitution. La traité établissant une Constitution pour l'Europe et les traités d'adhésion, un exercice d'adaptation au nouveau cadre constitutionnel, RevMC 2004, 637.

3 Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, Information über die Anwendung des EU-Beitrittsvertrages bei der Beschäftigung von Staatsangehörigen der Beitrittsstaaten, 2004, <http://lexikon.bmwa.bund.de/Redaktion/Inhalte/Pdf/eu-beitrittsvertrag-beschaeftigung-frage-antwort.property=pdf> (13.5.2005); European Commission (Directorate General Enlargement), Enlargement of the European Union. Guide to the Negotiations Chapter by Chapter, 2004, <http://europa.eu.int/comm/enlargement/negotiations/chapters/negotiationsguide.pdf> (13.5.2005); European Commission, Report on the Results of the Negotiations on the Accession of Cyprus, Malta, Hungary, Poland, The Slovak Republic, Latvia, Estonia, Lithuania, The Czech Republic and Slovenia to the European Union, 2003, http://europa.eu.int/comm/enlargement/negotiations/pdf/negotiations_report_to_ep.pdf; *Merli/Huster* (Hrsg.), Der Beitrittsvertrag 2003. Handbuch zur Osterweiterung der EU (in Vorbereitung).

4 ABl. 2003 L 236/5-14.

5 Beschluss 95/1/EG, Euratom, EGKS, ABl. 1995 L1/1.

Primärrecht. Das ergibt sich insbesondere aus Art. 1 Abs. 3 BV und aus Art. 7 und 9 BA und bedeutet unter anderem, dass der Beitrittsvertrag nur nach dem Verfahren des Art. 48 EUV geändert werden kann (Ausnahmen enthalten Art. 2 Abs. 2 BV und Art. 23, 55 und 57 BA), dass Verstöße gegen den Vertrag in den üblichen Verfahren vor dem EuGH geltend gemacht werden können, dass der EuGH für seine Auslegung zuständig ist, dass er ihn in einschlägigen Fällen als Prüfungsmaßstab für das auf der Grundlage des Beitrittsvertrages beruhende Sekundärrecht heranzuziehen hat, aber auch, dass die Vertragsbestimmungen selbst nicht zum Gegenstand einer Nichtigkeitsklage gemacht werden können, selbst soweit sie Sekundärrecht ändern.⁶

6. Der inhaltliche Kern des Vertragswerks ist die Beitrittsakte. Der Beitrittsvertrag selbst beschränkt sich auf die großteils schon erwähnten Regelungen des Beitritts, seines eigenen Status, seiner Ratifikation und seines In-Kraft-Tretens, seiner verbindlichen Sprachfassungen und der Hinterlegung; dazu kommt die Ermächtigung des Art. 2 Abs. 3 BV, Durchführungsmaßnahmen zur Beitrittsakte und zu den Protokollen schon vor seinem In-Kraft-Treten zu erlassen. Die Akte mit ihren Anhängen enthält dagegen jene Aufnahmebedingungen und Vertragsanpassungen, von denen in Art. 49 EUV die Rede ist. Ihre Gliederung in „Grundsätze“, „Anpassung der Verträge“, „Ständige Bestimmungen“, „Bestimmungen mit begrenzter Geltungsdauer“ und „Bestimmungen über die Durchführung dieser Akte“ ist für sich genommen nicht sehr aussagekräftig und auch nicht ganz trennscharf. Gemeint sind damit im Wesentlichen die Übernahme des *acquis communautaire* durch die neuen Mitgliedstaaten, die für die Erweiterung notwendigen dauerhaften Änderungen des Primär- und Sekundärrechts, das Übergangsrecht und die Durchführungsbestimmungen für die Anfangsphase nach dem Beitritt.

7. Die Pflicht zur Übernahme des *acquis communautaire* ist umfassend. Was die Kopenhagener Beitrittskriterien noch allgemein als Übernahme der „aus einer Mitgliedschaft erwachsenden Verpflichtungen“ und der „Ziele der politischen Union sowie der Wirtschafts- und Währungsunion“⁷ beschreiben, wird in Art. 2–6 BA auf einzelne Punkte heruntergebrochen. Art. 2 BA enthält den Grundsatz der vollständigen und sofortigen Übernahme des Primär- und Sekundärrechts der EU und beider Gemeinschaften und ist damit die wichtigste Regelung des gesamten Vertragswerks; in Art. 53 f. BA finden sich Präzisierungen zur Umsetzung von Richtlinien und Entscheidungen. Zum Recht, das nach Art. 2 zu übernehmen ist, gehören auch die ungeschriebenen, durch die Rechtsprechung des EuGH entwickelten Grundsätze, etwa der Vorrang des Gemeinschaftsrechts.⁸ Die Formulierung des Art. 2 BA legt nahe, nur verbindliche Rechtsakte von ihm erfasst zu sehen; der Sinn der Bestimmung – die Gleichstellung von alten und neuen Mitgliedstaaten – verlangt dagegen eine weite Interpretation, die auch etwa Empfehlungen, Beschlüsse im Rahmen der

6 Zu diesen Aspekten aus der Rechtsprechung z.B. EuGH Rs. 192/83, Griechenland/Kommission, Slg. 1985, 2791; Verb. Rs. 31 und 35/86, LAISA, Slg. 1988, 2285; Rs. C-313/89, Rs. C-113/89, Rush Portuguesa, Slg. 1990 I-1417; Kommission/Spanien, Slg. 1991, I-5231; C-259/95, Parlament/Rat, Slg. 1997 I-5313; C-233/97 Kapp Ahl, Slg. 1998 I-8069; C-302/97, Konle, Slg. 1999 I-3099.

7 Europäischer Rat, Kopenhagen, Juni 1993, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Bull. EG 6/1993, I.13.

8 Vgl. dazu z. B. EuGH C-224/97, Ciola, Slg. 1999 I-2517; und Erwägungsgrund 10 der Stellungnahme der Kommission zu den Beitrittsanträgen, ABl. 2003 L 236/3.

GASP und sonstiges von den Organen erzeugtes *soft law* einschließt. Für Erklärungen, Entschließungen und sonstige Stellungnahmen des Europäischen Rates oder des Rates – also z.B. die Erklärungen zum Beitritt der Türkei oder jene über die Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik ab 2007 – regelt dies Art. 5 Abs. 3 BA explizit. Die unterschiedliche rechtliche oder politische Bindungskraft solcher Akte ist für die neuen Mitgliedstaaten jeweils dieselbe wie für die alten. Für den Schengen-*acquis* und jenen der Währungsunion gelten Sonderregeln (Art. 3 und 4 BA), weil der Beitritt hier nicht unmittelbar zur Endstufe, also zum Raum ohne Binnengrenzkontrollen und einheitlicher Währung, sondern zunächst jeweils in eine Vorstufe dazu erfolgt.

Neben dem „gemeinschaftlichen“ mussten die Beitrittsstaaten auch den „mitgliedstaatlichen“ *acquis* übernehmen (Art. 5 BA), also uneigentliche Ratsbeschlüsse – etwa jenen über den Sitz der Organe – und EU-relevante Vereinbarungen aller Art zwischen den alten Mitgliedstaaten – z.B. das europäische Patentübereinkommen oder Verhandlungspositionen gegenüber Rumänien und Bulgarien. Rechtstechnisch erfolgt dies z.T. durch die Beitrittsakte selbst (Art. 5 Abs. 1 S.1, Abs. 3 BA), z.T. erzeugt die Beitrittsakte nur eine Verpflichtung, der jeweiligen Übereinkunft beizutreten, weil Anpassungen verhandelt werden müssen (Art. 5 Abs. 1 S.2, Abs. 2 BA). Für die Übereinkommen im Rahmen der dritten Säule (nach Art. 34 Abs. 2 d EUV und seinen Vorläuferbestimmungen) – z.B. Europol – findet sich die Pflicht zum Beitritt in einer Sonderbestimmung (Art. 3 Abs. 4 BA).

Die Integration der Beitrittsstaaten in die vertraglichen Beziehungen der EG und ihrer alten Mitgliedstaaten mit Drittstaaten regelt schließlich Art. 6 BA in ausführlicher Form. Erstens erstreckt Art. 6 Abs. 1 BA nach dem Grundsatz der beweglichen Vertragsgrenzen die Abkommen der EG mit Drittstaaten, internationalen Organisationen und Drittstaatsangehörigen – z.B. Handelsabkommen – auf die Beitrittsstaaten. Diese Regelung erfasst auch Abkommen nach Art. 34 und 38 EUV, also im Rahmen der GASP und der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen und behandelt daher die EU insoweit als völkerrechtsfähig. Textil- und Stahlabkommen der Gemeinschaft und EG-interne Durchführungsmaßnahmen sind von dieser entsprechend anzupassen (Art. 6 Abs. 7 und 8 BA). Zweitens verpflichtet Art. 6 Abs. 2 BA die Beitrittsstaaten, den gemischten Abkommen der EG und ihrer Mitgliedstaaten – also etwa den Assoziationsabkommen mit der Schweiz, Rumänien, Bulgarien und den Mittelmeerländern oder dem EWR-Abkommen – beizutreten. Der Beitritt zum ebenfalls gemischten Cotonou-Abkommen erfolgt allerdings durch die Beitrittsakte selbst (Art. 6 Abs. 4), weil dieses Abkommen eine Ermächtigung zu einer derartigen Ergänzung der Vertragspartner ohne eigene Zustimmung der alten Parteien enthält. Für die Aushandlung und den Abschluss der notwendigen Zusatzprotokolle mit den Drittstaaten ist ein vereinfachtes Verfahren vorgesehen, das Kommission und Rat ermächtigt, für die alten und neuen Mitgliedstaaten zu handeln (Art. 6 Abs. 2 UA 2 BA); bis dorthin wenden die neuen Mitgliedstaaten diese Abkommen vorläufig an (Art. 6 Abs. 6 BA). Drittens verpflichtet die Beitrittsakte die Beitrittsstaaten, ihre alten vertraglichen Beziehungen mit Drittstaaten und internationalen Organisationen an die Mitgliedschaft anzupassen. Das umfasst u.a. den Rücktritt von Freihandelsabkommen wie der CEFTA und die Neuregelung ihrer Stellung in internationalen Organisationen (Art. 6 Abs. 10 und 12 BA). Die Verwaltung ihrer Fischereiabkommen überträgt die

Akte der Gemeinschaft (Art. 6 Abs. 9 BA). Keine Regelung enthält die Beitrittsakte zum Schicksal der mit den Beitrittsstaaten abgeschlossenen Assoziationsabkommen; sie sind auch nicht ausgelaufen oder gekündigt worden. Da aber der Assoziationsstatus mit der Mitgliedschaft unvereinbar ist, müssen sie durch das In-Kraft-Treten des Beitrittsvertrages als beendet gelten.⁹

8. Damit er für die neuen Mitgliedstaaten gelten konnte, musste der alte *acquis* in einigen Punkten verändert werden. Dem entsprechend ist er für sie nach Maßgabe der Akte, also in veränderter Form, verbindlich (Art. 2 BA). Die erforderlichen Anpassungen der Gründungsverträge finden sich hauptsächlich im zweiten Teil der Beitrittsakte (Art. 11-19 BA) und betreffen in erster Linie die Vertretung und das Stimmgewicht der neuen Mitgliedstaaten in den Organen der EG. Weitere dauerhafte Änderungen des Primärrechts beziehen sich auf den Geltungsbereich des EGV (Art. 19 BA, der Art. 299 Abs. 1 EGV ändert) und auf Erweiterung der verbindlichen Sprachfassungen der ursprünglichen Verträge und ihrer bis zum Beitritt eingetretenen Änderungen (Art. 61 BA). Neben dem Primärrecht mussten auch viele Sekundärrechtsakte angepasst werden, z.B. durch die Aufnahme der Normungsgremien der neuen Mitgliedstaaten in die Liste der Informationsrichtlinie 98/34/EG oder ihrer lokalen Gebietskörperschaften in die Kommunalwahlrichtlinie 94/80/EG oder durch die Änderung der Amts- und Arbeitssprachen der Organe der Gemeinschaften. Diese Änderungen erfolgten entweder, wie beim Primärrecht und in den genannten Beispielen, durch die Akte selbst (Art. 20 i.V.m. Anhang II 1.H., 2.D., 22.), und damit durch die Vertragsparteien, oder aufgrund einer Ermächtigung in der Akte durch die EG-Organen in einem vereinfachten Verfahren, in dem der Rat in allen Materien mit qualifizierter Mehrheit und ohne Parlamentsbeteiligung entscheidet (Art. 21 i.V.m. Anhang III, Art. 57 BA). Das Vor-Beitritts-Sekundärrecht wird auch in den Sprachen der neuen Mitgliedstaaten verbindlich (Art. 58 BA). In einigen Fällen wurden Primär- und Sekundärrechtsakte auch nicht geändert, sondern nur besondere Anwendungsbedingungen festgelegt (Art. 22 i.V.m. Anhang IV) – so z.B. durch die Definition bestehender Beihilfen i.S.d. Art 88 Abs. 1 EGV, die von der Kommission nicht genehmigt werden müssen.

Wie die Beispiele zeigen, geht es im Wesentlichen nur um technische Anpassungen und die Einbeziehung in bestehende Regelungssysteme, nicht aber um substantielle Änderungen der Systeme selbst. Das gilt auch für den stufenweisen Einstieg der neuen Mitgliedstaaten in die landwirtschaftlichen Direktzahlungen und ihre Einbeziehung in Produktionsquoten und die Strukturpolitik (Art. 21 BA i.V.m. Anhang II 6. und 15.). Auch die institutionellen Bestimmungen sind nur Fortschreibungen und Ergänzungen des in Nizza, im Protokoll über die Erweiterung der Europäischen Union, beschlossenen Systems. Entgegen früheren Vorstellungen der Kommission¹⁰ waren nach der bisherigen Praxis Beitrittsverträge nicht das Instrument, um die Gemeinschaften oder die EU erweiterungsfähig zu machen. Systemumstellungen und institutionelle Reformen zur Bewältigung einer größeren Zahl von Mitgliedstaaten und damit verbundener neuer Bedürfnisse wurden immer außerhalb des Beitrittsverfahrens in gesonderten Vertragsänderungen nach Art. 48 EUV (und seinen Vorläuferbestimmungen) beschlossen;

für die Osterweiterung in den Verträgen von Amsterdam und Nizza und im Verfassungsvertrag. Man mag in dieser Praxis bloß den Wunsch sehen, den Beitrittsstaaten keinen echten Einfluss auf Systemreformen zuzugestehen, solange sie nicht Mitglieder geworden sind; man kann sie aber auch als Ausdruck einer engen Interpretation der Vertragsänderungszuständigkeit im Rahmen des Beitrittsverfahrens des Art. 49 EUV und seiner Vorläufer, also der „durch eine Aufnahme [neuer Mitgliedstaaten] erforderlich werdenden Anpassungen der Verträge“ deuten. Eng müssen jedenfalls jene Bestimmungen des Beitrittsvertrags und der Beitrittsakte ausgelegt werden, die die Gemeinschaftsorgane zu „unerlässlichen“ oder „erforderlichen“ Anpassungen und Ergänzungen der Beitrittsmodalitäten und Sekundärrechtsänderungen ermächtigen (z.B. Art. 2 Abs. 2 BV; Art. 23, 41, 42, 57 BA), weil andernfalls Kompetenzen der Vertragsparteien, der Mitgliedstaaten, deren Vertreter im Rat die Mehrheitsmeinung nicht teilen, oder des Parlaments ausgehöhlt werden könnten.“¹¹

9. Der Großteil des Beitrittsvertrages besteht aus Übergangsrecht. Dazu gehören die eben genannten Ermächtigungen selbst; die Regelungen zur Verteilung der Parlamentssitze und der Stimmgewichtung im Rat vom Beitritt bis zum In-Kraft-Treten des Protokolls von Nizza über die Erweiterung (Art. 25 f. BA) und jene über die erstmalige Besetzung, Ergänzung oder Neubesetzung der Organe und Gremien nach dem Beitritt (Art. 43–52 BA), darunter (Art. 45 Abs. 2 d BA) die Vorverlegung des In-Kraft-Tretens einer Vorschrift des Erweiterungsprotokolls, um eine dauerhafte Neubesetzung der Kommission schon ab November 2004 zu erreichen; Regelungen zum Einstieg der neuen Mitgliedstaaten in das Finanzierungssystem der EU (Art. 27–31 BA); Vorschriften zum Umstieg von Vorbeitrittsprogrammen (z.B. PHARE) in Gemeinschaftsprogramme; und Regelungen zu einem System aus finanzieller Hilfe und Schutzklauseln, die die – bei Verhandlungsschluss noch nicht vollständige – Erfüllung besonders schwieriger Beitrittsanforderungen durch die neuen Mitgliedstaaten sicherstellen soll (Art. 34–40 BA). Art. 24 BA und die Anhänge V-XIV schließlich enthalten auf vielen hundert Seiten das länderspezifische, aber oft identische oder nur in Details unterschiedliche Übergangsrecht zu fast allen Kapiteln des *acquis*, vom freien Warenverkehr über die viel diskutierte Arbeitnehmerfreizügigkeit, die ebenfalls heikle Kapitalverkehrsfreiheit und die Möglichkeit der Bürger und Unternehmen der alten Mitgliedstaaten, in den neuen Mitgliedstaaten Grund und Boden zu erwerben, den Wettbewerb, die Landwirtschaftspolitik und andere Bereiche bis hin zur Umweltpolitik. Systematisch handelt es sich dabei um Ausnahmen zu Art. 2 BA, auf die Art. 10 BA ausdrücklich verweist. Das Übergangsrecht findet z.T. nur einmalige Anwendung und ist schon konsumiert oder gegenstandslos geworden, z.T. gilt es bis 2015.

10. Der Beitrittsvertrag enthält nicht viel grundlegend Neues. Sieht man von Einzelheiten ab, bewegt er sich weitgehend auf jenen Bahnen, die aus vergangenen Erweiterungen vertraut sind. Strukturen und Formulierungen wurden aus früheren Beitrittsverträgen so weit wie möglich übernommen, gelegentlich auch dann, wenn eine Neufassung oder Präzisierung gut getan hätte. So etwa wird in Art. 9 BA die alte Formulierung

⁹ Art. 59 Wiener Vertragsrechtskonvention.
¹⁰ Vgl. *Ehlermann*, EuR 1984, 113, 116 f. m.w.N.
¹¹ Zum Sonderprimärrechtscharakter solcher Ermächtigungen und zu den zeitlichen Grenzen ihrer Inanspruchnahme EuGH Rs. C-259/95, *Parlament/Rat*, Slg. 1997 I-5313. Zur Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik unten Punkt 13.

vereinbaren und dann mit den Beitrittskandidaten getrennt zu verhandeln, mag einen erfolgreichen Abschluss erleichtert haben. Jedenfalls hat sie das ohnehin bestehende Übergewicht der alten Mitgliedstaaten verstärkt. Zentrale Elemente des Vertrages wurden auf diese Weise vorgeprägt; die eigentlichen Verhandlungen konnten an ihnen nicht mehr viel ändern. Ein Beispiel dafür bilden die Bestimmungen des Vertrags über die Organe, die bis auf kleine Abweichungen bei den Parlamentssitzten der Verhandlungsposition der alten Mitgliedstaaten entsprechen, wie sie in der dem Vertrag von Nizza beigefügten Erklärung zur Erweiterung der EU festgehalten wurde; ein anderes Beispiel sind die Regelungen des finanziellen Rahmens für die Erweiterungsausgaben, die sogar explizit auf vor dem Beitritt gefasste Beschlüsse des Europäischen Rates verweisen (Art. 32 Abs. 1 i.V.m. Anhang XV BA). Nicht selbstverständlich ist auch, dass der Vertrag von den neuen Mitgliedstaaten Leistungen verlangt, die nicht alle alten Mitgliedstaaten erbracht haben: so den Beitritt zum Schengen-System und zur Währungsunion (Art 3 und 4 BA) oder den Beitritt zu den Übereinkommen in den Bereichen Justiz und Inneres, die (bloß) „zur Unterzeichnung durch die derzeitigen Mitgliedstaaten aufgelegt“ oder ihnen „zur Annahme empfohlen“ worden sind (Art. 3 Abs. 4 BA), und den Beitritt zu den in Art. 293 EGV „vorgesehenen“ und anderen Übereinkommen der Mitgliedstaaten, die von ihnen „unterzeichnet“ wurden (Art. 5 Abs. 2 BA; vgl. auch Punkt IV. des per Briefwechsel vereinbarten Konsultationsmechanismus, der bis zum Beitritt gilt). Ein Ungleichgewicht kommt im beschriebenen, nur die neuen Mitgliedstaaten betreffenden Schutzklauselregime ebenso zum Ausdruck wie in den vielen vertraglichen Ermächtigungen zur Ergänzung und Modifizierung der Beitrittsbedingungen; Letzteres deshalb, weil die EG-Organe darüber in der Regel vor dem Beitritt, also ohne Mitentscheidungsbefugnis der Vertreter der Beitrittsstaaten, beschließen konnten (vgl. die Liste in Art 2 Abs. 3 BV und den Konsultationsmechanismus). Besonders bedeutsam ist dabei Art. 23 BA: Weil die alten Mitgliedstaaten die Beitrittsverhandlungen nicht mit der gleichzeitig laufenden Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik verbinden wollten (Stichwort Trennung von Systemumstellungen und Beitritten; oben Punkt 8), ermächtigt diese Bestimmung generell den Rat (in alter Zusammensetzung), die Beitrittsakte an die allein von den alten Mitgliedstaaten beschlossene Landwirtschaftsreform anzupassen.¹⁶ Die Reichweite dieser Ermächtigung hat bereits Anlass zu Streitigkeiten gegeben.

14. Der Beitrittsvertrag markiert ein Ende und einen Anfang. Mit seinem Abschluss oder spätestens mit seinem In-Kraft-Treten ist für die Beitrittsstaaten eine lange und historisch wohl einmalige Periode großer Anstrengungen und der selbstgewählten Fremdbestimmung fast der gesamten Politik, und auch eine Zeit der gelegentlichen Heuchelei, zu Ende gegangen. Einseitigkeiten im Vertrag, Überwachung, Schutzklauseln und Übergangsrecht ändern nichts mehr daran, dass die neuen Mitgliedstaaten nun gleichberechtigt, selbstbewusst und von ihren eigenen Interessen geleitet an der weiteren Entwicklung der Union teilnehmen. So selbstverständlich dies ist: Die alten Mitgliedstaaten scheinen sich erst daran gewöhnen zu müssen.

15. Der Beitrittsvertrag ist nicht wichtig; wichtig ist der Beitritt. Keine Regelung des Vertrages, so umkämpft sie auch gewesen sein mag, wird auf lange Frist die Zukunft

der EU wesentlich beeinflussen. Wirklich zählt, dass die Menschen in der EU, soweit deren Kompetenzen reichen, durch die Einbeziehung so vieler, und in vieler Hinsicht anderer, neuer Mitgliedstaaten und Völker einen neuen, anderen Souverän bekommen haben. Sieht man die Osterweiterung als Verwandlung der politischen Herrschaft in der EU, verwundert es eigentlich, dass vor der Ratifikation des Beitrittsvertrages Referenden in den alten Mitgliedstaaten nicht einmal ernsthaft diskutiert wurden. So wichtig wie der Verfassungsvertrag ist diese Erweiterung allemal.

¹⁶ Dazu Mügele, Landwirtschaft, in: Merli/Huster (Fn 3); Ratsbeschluss ABl. 2004 L 93/1.



Hay

Balancing of Interests
Liber Amicorum

Peter Hay

zum 70. Geburtstag

herausgegeben von

Dr. Hans-Eric Rasmussen-Bonne

Rechtsanwalt in Berlin, Attorney-at-Law (New York)

Richard Freer

Robert Howell Hall Professor of Law, Emory University Atlanta

Dr. Wolfgang Lüke

Professor an der Technischen Universität Dresden, Richter am Oberlandesgericht Dresden

Dr. Wolfgang Weitnauer

Rechtsanwalt in München

2005



Verlag Recht und Wirtschaft GmbH
Frankfurt am Main