

B. Bisherige Beitrittsverfahren

I. Die EU als Erweiterungsgemeinschaft

Die Europäische Union bzw. ihre Vorläufer waren von Anfang an auf Erweiterung angelegt, und die in der Präambel des EWGV enthaltene „Aufforderung an die anderen Völker Europas [...], sich diesen Bestrebungen anzuschließen“, stieß auch bei ihren Adressaten auf offene Ohren. In sechs Erweiterungen sind der ursprünglichen Gemeinschaft von sechs Staaten bisher weitere 21 beigetreten¹:

- am 1.1.1973 Dänemark, Irland und das Vereinigte Königreich von Großbritannien und Nordirland;²
- am 1.1.1981 Griechenland;³
- am 1.1.1986 Spanien und Portugal;⁴
- am 1.1.1995 Österreich, Schweden und Finnland;⁵
- am 1.5.2004 die Tschechische Republik, Estland, Zypern, Lettland, Litauen, Ungarn, Malta, Polen, Slowenien und die Slowakische Republik;⁶
- und am 1.1.2007 Bulgarien und Rumänien.⁷

Erforderlich waren dafür jeweils Anträge der beitragswilligen Staaten und ihre Billigung durch Organe der Gemeinschaft sowie ein Vertrag zwischen den beitretenden Staaten und den Mitgliedstaaten und seine innerstaatliche Genehmigung durch alle Parteien. Im Einzelnen variierten die Voraussetzungen aber: Die Rechtsgrundlage

¹ Dazu für alle *W. Meng*, Art. 49 EU, in: von der Groeben / Schwarze (Hrsg.), Kommentar zum Vertrag über die Europäische Union und zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, 6. Auflage 2003, Rn. 38 ff. sowie *F. Merli*, Einführung, in: Merli / Huster (Hrsg.), Die Verträge zur EU-Osterweiterung, 2008, 15; jeweils mit umfassenden Literaturangaben.

² Dokumente in ABl. 1972 L 73.

³ Dokumente in ABl. 1979 L 291.

⁴ Dokumente in ABl. 1985 L 302.

⁵ Dokumente in ABl. 1994 C 241.

⁶ Dokumente in ABl. 2003 L 236.

⁷ Dokumente in ABl. 2005 L 157.

für die ersten drei Erweiterungen bildeten die Bestimmungen der Art. 98 EGKSV, Art. 237 EWGV und Art. 205 EAGV. Danach hatte im Fall der EGKS der Rat nicht nur über den Beitrittsantrag als solchen, sondern auch über die Beitrittsmodalitäten und die Vertragsanpassungen zu entscheiden, während für Zweiteres nur bei den beiden anderen Gemeinschaften ein Vertrag zwischen alten und neuen Mitgliedstaaten erforderlich war. Dies erklärt auch, warum die Beitrittsdokumente eine „Beitrittsakte“ enthalten: Einerseits musste man Ratsbeschluss und Vertrag rechtlich teilen; andererseits wollte man die Anpassungen des Rechts aller drei Gemeinschaften in einem Dokument regeln. Die Lösung war die Beitrittsakte als einheitliches Dokument, das rechtlich z.T. zum Ratsbeschluss, z.T. zum Beitrittsvertrag gehörte.⁸ Aber auch Art. 237 EWGV und Art. 205 EAGV unterschieden sich, nachdem Art. 237 EWGV, nicht aber Art. 205 EAGV, durch die Einheitliche Europäische Akte so geändert wurde, dass zur Anhörung der Kommission und zum einstimmigen Ratsbeschluss über den Beitrittsantrag die Zustimmung des Europäischen Parlaments hinzukam. Mit Art. O (heute: Art. 49) EUV wurde das Beitrittsverfahren dann für alle Säulen der Union gemeinsam und einheitlich gestaltet. Für die Erweiterungen von 1995, 2004 und 2007 gab es daher jeweils umfassende Zustimmungen des Europäischen Parlaments, und die Beitrittsverträge zwischen Mitglied- und Beitrittsstaaten regelten Aufnahmebedingungen und Anpassungen *aller* Gründungsverträge; letzteres war nach dem Auslaufen des EGKSV Ende 2002 allerdings nichts Besonderes mehr.

Aber auch Art. 49 EUV regelt das Beitrittsverfahren nur in seinen Eckpunkten.⁹ Der vollständige Ablauf und die Reihenfolge der einzelnen Schritte ergeben sich erst aus der Praxis seiner Handhabung: Üblicherweise geht der Entscheidung über die Aufnahme von Verhandlungen zu einem Vertrag nach Abs. 2 eine ausführliche vorläufige Stellungnahme („avis“) der Kommission voraus, und erst wenn das Verhandlungsergebnis auch in allen Details feststeht, der Text des Beitrittsvertrages ausformuliert, in alle Sprachen übersetzt und unterzeichnet ist, kommt es zu den in Abs. 1 vorgesehenen Mitwirkungsakten der EU-Organe.

⁸ Dazu *W. Much*, Rechtliche Grundsatzfragen zur Erweiterung der Europäischen Gemeinschaften, EuR 1972, 325 f. Die Teilung wurde beibehalten, obwohl seit dem Inkrafttreten des EUV der Grund dafür weggefallen ist, weil die Beitrittsakte nunmehr nur zum einheitlichen Beitrittsvertrag gehört.

⁹ Zum Beitrittsverfahren z.B. *Meng*, Art. 49 EU (Fn. 1), Rn. 87; *Merli*, Einführung (Fn. 1), Rn. 14 ff.; *M. Pechstein / C. König*, Die Europäische Union, 3. Auflage 2000, Rn. 414 ff.; *C. Preston*, Enlargement and Integration in the European Union, London 1997; *C. Vedder*, Art. 49 EUV, in: *Grabitz / Hilf* (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Band I, 17. Ergänzungslieferung 2001, Rn. 25; graphische Übersicht bei *B. Lippert*, Erweiterung, in: *Weidenfeld / Wessels* (Hrsg.), Europa von A bis Z, Taschenbuch der europäischen Integration, 9. Auflage 2006, 124.

Für die Grundordnung der Union sind die Verfahrensregelungen des Art. 49 EUV in mehrfacher Hinsicht wichtig: Sie bekräftigen zunächst den eingangs angesprochenen Erweiterungscharakter der Union; sie stellen klar, dass nur ein Beitritt zur gesamten Union, nicht aber zu einzelnen Gemeinschaften oder Politikbereichen möglich ist, und sicherten so die Einheit der Mitgliedschaft und damit auch die (vom Reformvertrag gezogene) Option einer Zusammenfassung der drei Säulen; und schließlich binden sie eine Erweiterung an das Zusammenwirken von EG-Organen und betroffenen Staaten. Gerade der letzte Punkt ist wichtig, weil er bewirkt, dass die Mitgliedstaaten hier nicht mehr die alleinigen „Herren der Verträge“ sind: Gemeinschaftlicher und mitgliedstaatlicher Teil des Beitrittsverfahrens sind „zwei unabhängige und gleichgeordnete Komponenten“;¹⁰ ein Beitritt auf ausschließlich völkervertraglicher Grundlage, also insbesondere ohne oder gegen einen Beschluss des Europäischen Parlaments, ist jedenfalls mit unionsrechtlicher Wirksamkeit ebenso wenig möglich wie durch Organakte allein.¹¹ Anders als über andere Grundlagen ihrer Ordnung kann die EU (über die EG-Organe) daher über ihre Zusammensetzung mitbestimmen.

Wichtiger noch als die Verfahrensregeln sind allerdings die Beitritte, die auf ihrer Grundlage erfolgten.

II. Die Bedeutung bisheriger Beitritte für die Grundordnung der Union

Beitritte verändern die Grundordnung der Union zunächst dadurch, dass sie sie (wie grundsätzlich den gesamten *acquis* der Union) auf neue Territorien und Rechtssubjekte *erstrecken*. Das geschieht z.T. durch ausdrückliche Änderung einschlägiger Bestimmungen der Gründungsverträge, etwa von Art. 299 EGV, durch den jeweiligen Beitrittsvertrag¹² z.T. durch die neue Bedeutung, die Begriffe der Gründungsverträge wie „Unionsbürger“ oder „Mitgliedstaat“ mit dem Inkrafttreten der Beitritts-

¹⁰ *Meng*, Art. 49 EU (Fn. 1), Rn. 100; ähnlich *H.-J. Cremer*, Art. 49 EUV, in: *Callies / Ruffert* (Hrsg.), EUV / EGV, 3. Auflage 2007, Rn. 3 f.; *M. Pechstein*, Art. 49 EUV, in: *Streinz* (Hrsg.), EUV / EGV, C.H. Beck, München 2003, Rn. 9.

¹¹ *F. Merli*, Der Vertrag zur EU-Osterweiterung, in: *Rasmussen-Bonne / Freer / Lüke / Weitnauer* (Hrsg.), Balancing of Interests. Liber Amicorum. Festschrift für Peter Hay zum 70. Geburtstag, 2005, 287 (289).

¹² Ausnahmen finden sich z.T. in Art. 299 EGV, z.T. aber auch im jeweiligen Beitrittsvertrag, z.B. Art. 25 Beitrittsakte Spanien und Portugal (Fn. 4) oder im Protokoll Nr. 10 über Zypern zur Beitrittsakte Tschechische Republik u.a. (Fn. 6).

verträge und insbesondere von Art. 2 der jeweiligen Beitrittsakte¹³ erhalten. In diesen Zusammenhang gehören auch die in den Beitrittsverträgen vorgesehenen Ergänzungen der authentischen Sprachfassungen der ursprünglichen Verträge und ihrer bis zum jeweiligen Beitritt erfolgten Änderungen.¹⁴

Darüber bewirken Beitritte *inhaltliche Veränderungen* der Grundordnung. Das kann direkt und indirekt geschehen. *Direkte* Änderungen sind die in Art. 49 EUV angesprochenen „Anpassungen der Verträge, auf denen die Union beruht“, durch die Beitrittsverträge selbst. Diese zählen deshalb auch zum Unionsprimärrecht; für ihre Auslegung, Anwendung und Änderung gelten daher dieselben Regeln wie bei den Gründungsverträgen, vor allem die Zuständigkeit des EuGH.¹⁵

In der Sache sahen die Beitrittsverträge zwar eine Vielzahl von vorübergehenden Abweichungen vom Primärrecht vor, die dauerhaften Vertragsanpassungen beschränkten sich jedoch bislang regelmäßig auf Regelungen zur Vertretung und zum Stimmgewicht der neuen Mitgliedstaaten in den Organen der EU und auf vergleichbare Änderungen der Satzung der Europäischen Investitionsbank. Nur selten bewirkten Beitrittsverträge auch bleibende Modifikationen anderer Art; so verschob etwa Art. 102 Beitrittsakte Dänemark u.a. die Zuständigkeit zum Schutz der Fischereibestände zur Gemeinschaft, oder das Protokoll Nr. 3 zur Beitrittsakte Österreich u.a. immunisierte Vorrechte der schwedischen Samen bei der Rentierhaltung gegen grundfreiheitsrechtliche Anfechtungen. Auch die Änderungen im institutionellen Bereich schrieben bestehende Systeme nur fort und ergänzten sie. Entgegen früheren Vorstellungen der Kommission¹⁶ waren bisher nicht die Beitrittsverträge das Instrument, um die Union erweiterungsfähig zu machen; Systemumstellungen wurden vielmehr außerhalb des Beitrittsverfahrens in gesonderten Vertragsänderungen nach Art. 48 EUV vorgenommen, auch wenn sie offensichtlich mit Erweiterungen zusammenhängen. Möglicherweise traf sich hier eine enge Interpretation der speziellen Vertragsänderungskompetenz des Art. 49 EUV mit dem Wunsch, über Systemreformen noch allein im Kreis der alten Mitgliedstaaten zu entscheiden.

¹³ Diese zentrale Bestimmung für die Erstreckung des *acquis* lautet (in der Version der Beitrittsakte Bulgarien und Rumänien): „Ab dem Tag des Beitritts sind die ursprünglichen Verträge und die vor dem Beitritt erlassenen Akte der Organe und der Europäischen Zentralbank für Bulgarien und Rumänien verbindlich und gelten in diesen Staaten nach Maßgabe der genannten Verträge und dieser Akte.“

¹⁴ Z.B. Art. 61 Beitrittsakte Tschechische Republik u.a. (Fn. 6).

¹⁵ Z.B. Art. 1 Abs. 3 BV Tschechische Republik u.a. (Fn. 6); dazu *F. Merli*, Kommentar zum Beitrittsvertrag und zu den Grundsätzen der Beitrittsakte, in: *Merli / Huster* (Hrsg.), *Verträge* (Fn. 1), Rn. 3 ff.

¹⁶ Dazu *C.-D. Ehlermann*, Mitgliedschaft in der Europäischen Gemeinschaft. Rechtsprobleme der Erweiterung, der Mitgliedschaft und der Verkleinerung, *EuR* 1984, 113 (116 f. m.w.N.).

Damit sind die *indirekten Wirkungen* der Beitritte auf die Unionsgrundordnung angesprochen; betroffen waren neben den Institutionen die Kompetenzen und die Werte der Union.

Spätestens vor der Osterweiterung war klar, dass die bisherige Praxis der bloßen Aufstockung der Organe, verbunden mit punktuellen Änderungen und Erklärungen zu ihrer Handhabung,¹⁷ nicht fortgesetzt werden konnte, ohne die Handlungsfähigkeit der EU und die akzeptierte Balance zwischen großen und kleinen Staaten zu gefährden.¹⁸ Nachdem eine grundlegende Reform in den Verhandlungen zum Vertrag von Amsterdam scheiterte, stand die Neugestaltung der Institutionen im Mittelpunkt des Vertrags von Nizza; erreicht wurde unter anderem ein neues, allerdings sehr kompliziertes System der Stimmgewichtung im Ministerrat, die Beschränkung der Kommission auf ein Mitglied pro Mitgliedstaat und eine Begrenzung des erweiterungsbedingten Wachstums des Parlaments.¹⁹ Verfassungs- und Reformvertragsbauten auf diesen Regelungen auf und entwickelten sie weiter; weil und soweit sie bessere Arbeitsmöglichkeiten für die erweiterte Union schaffen wollten, sind auch ihre Regelungen indirekte Erweiterungsfolgen. Dasselbe gilt für viele andere oder schon im Rahmen früherer Vertragsreformen vorgenommene Änderungen, z.B. den Ausbau und die Flexibilisierung des Gerichtssystems, die schrittweise Ausweitung der Mehrheitsentscheidungen im Ministerrat, die Einführung der Möglichkeit einer „konstruktiven Enthaltung“ in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, die Erleichterung der verstärkten Zusammenarbeit oder die stärkere Berücksichtigung des Bruttosozialprodukts der Mitgliedstaaten bei der Finanzierung der EU²⁰.

Mit den Erweiterungen erwachsen den Gemeinschaften und der Union neue Aufgaben, und das fand früher oder später auch Niederschlag in ihren Zuständigkeiten. Die augenfälligsten Beispiele betreffen die Kompetenz zur Zusammenarbeit mit Beitrittsländern (Art 181a EGV), die erst mit dem Vertrag von Nizza explizit begründet wurde, während die bis dahin getroffenen umfassenden Maßnahmen zur Unterstützung der Kandidatenländer im Rahmen der „Heranführungsstrategie“²¹ auf Art. 235/308 EGV gestützt werden mussten; und die regionale Strukturpolitik, die aus Anlass des Beitritts des Vereinigten Königreichs und Irlands mit einer ebenfalls

¹⁷ Vgl. z.B. den Kompromiss von Ioannina; dazu *W. Meng*, Art. 48 EU, in: von der Groeben / Schwarze (Hrsg.), *Kommentar* (Fn. 1), Rn. 107 ff.

¹⁸ Diese Diagnose war allerdings auch schon bei vorangegangenen Erweiterungen gestellt worden; Nachweise bei *Meng*, Art. 49 EU (Fn. 1) Rn. 28.

¹⁹ Dazu z.B. *Merli*, Einführung (Fn. 1) Rn. 38 ff.; *Weidenfeld* (Hrsg.), *Nizza in der Analyse. Strategien für Europa*, 2. Auflage 2001.

²⁰ Vgl. zu letzterem vor allem den Beschluss 2000/597/EG, Euratom des Rates vom 29. September 2000 über das System der Eigenmittel der Europäischen Gemeinschaften, *ABl.* 2000 L 253/42.

²¹ Dazu *Merli*, Einführung (Fn. 1), Rn. 23 ff.

auf Art. 235 EWGV gestützten Verordnung zur Einrichtung des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung²² begann und anlässlich des Beitritts Spaniens und Portugals zur Einführung des heutigen Titels XVII EGV („Wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt“) durch die Einheitliche Europäische Akte führte.

Die mit den Erweiterungen zunehmende Unterschiedlichkeit der Mitgliedstaaten war wohl auch einer der Gründe, warum sich die Union in Form der Grundrechtscharta ihrer gemeinsamen Werte versicherte.²³ Zweifellos aber stand dieses Bedürfnis Pate für die Regelungen des Amsterdamer Vertrags zu den Grundlagen der Union: ihre Benennung im neuen Art. 6 Abs. 1 EUV, ihre Achtung als explizite Beitrittsvoraussetzung im geänderten Art. 49 EUV²⁴ und die Sanktionierung ihrer Missachtung nach dem neuen Art 7 EUV.

Indirekte Wirkungen hatten die Beitritte schließlich auch unabhängig von Vertragsänderungen, indem sie wesentliche Elemente der Unionsgrundordnung stärker ins Bewusstsein rückten. Drei Beispiele seien genannt: Die Kommission wies in ihrer Stellungnahme schon zu den ersten Beitrittsanträgen auf ungeschriebene Bestandteile dieser Ordnung, nämlich die unmittelbare Anwendbarkeit von Teilen des Gemeinschaftsrechts und seinen Vorrang, hin und fügte hinzu, der Beitritt setze die Anerkennung des bindenden Charakters dieser „Vorschriften“ voraus.²⁵ Die Erstreckung des *acquis* auf die künftigen neuen Mitgliedstaaten zwang die Union zunächst dazu, ihn erst einmal aufzulisten und einer systematischen Ordnung zu unterwerfen; und dann musste er durch die Regelungen der Beitrittsakte vollständig erfasst werden,²⁶ was erst seine rechtliche Vielfalt deutlich machte: Er besteht nicht nur aus verbindlichen und unverbindlichen Gemeinschafts- und Unionsrechtsakten verschiedener Form, sondern auch aus komplementären völkerrechtlichen Akten der Mitgliedstaaten und aus mit Unionsbelangen zusammenhängenden, getrennten oder gemeinsamen Abkommen der Gemeinschaften und der alten Mitgliedstaaten mit Drittstaaten. Die zumindest vorübergehende Sonderbehandlung neuer Mitgliedstaaten in den Beitrittsverträgen warf Fragen nach der Reichweite des Prinzips der

Gleichheit der Mitgliedstaaten auf und führte zu Überlegungen, ob es im Rahmen von Erweiterungen unantastbare Inhalte des Unionsrecht gebe.²⁷

Mehr als alles andere haben die Beitritte freilich die Identität der Union und die Bedeutung ihrer Grundordnung verändert. Vielleicht wird die EU tatsächlich zu Europa.

Grundlegende und vertiefende Literatur

Meng, Werner:

Art. 49 EU, in: H. von der Groeben / J. Schwarze (Hrsg.), Kommentar zum Vertrag über die Europäische Union und zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, 6. Auflage, Baden-Baden 2003.

Merli, Franz / Huster, Stefan (Hrsg.):

Die Verträge zur EU-Osterweiterung. Kommentar mit systematischen Erläuterungen, Berlin 2008.

²² VO 724/75, ABl. EG 1975 L 73, 1.

²³ Vgl. *P.-C. Müller-Graff*, Die rechtliche Dimension der Osterweiterung, in: Heusel (Hrsg.), Die Osterweiterung der Europäischen Union, Schriftenreihe der Europäischen Rechtsakademie Trier 34, 2002, 36. Schon in ihren Stellungnahmen zu den Beitrittsanträgen Griechenlands (Fn. 3) sowie Spaniens und Portugal (Fn. 4) hatte die Kommission die Bedeutung von Demokratie und Menschenrechten betont.

²⁴ Dazu *R. Bieber*, in diesem Band, 9. Teil A.

²⁵ Fn. 2; ebenso die Stellungnahmen zu allen anderen (erfolgreichen) Beitrittsanträgen.

²⁶ Vgl. z.B. Art 2–6 der Beitrittsakte Tschechische Republik u.a. (Fn. 6); dazu *Merli* (Fn. 15).

²⁷ *P. Tschäpe*, Die Übergangsbestimmungen zur Arbeitnehmerfreizügigkeit und zum Grundstücksverkehr im Rahmen der EU-Osterweiterung. Zugleich ein Beitrag zum Konzept eines veränderungsfesten Kerns des Gemeinschaftsrechts, 2004.

DIE UNIONSGRUNDORDNUNG

– Handbuch zur Europäischen Verfassung –

Herausgegeben von

Dimitris Th. Tsatsos

im Auftrag des Instituts für Europäische Verfassungswissenschaften
der FernUniversität in Hagen

Bearbeitet von

Arthur Benz, Roland Bieber, Peter Brandt, Robert Bray,
Thomas Fleiner, Peter Häberle, Klaus Hänsch, Andreas Haratsch,
Stefan Huster, Maria Kaiafa-Gbandi, Markus Kotzur,
Christine Landfried, Antonio López Pina, Ralph Alexander Lorz,
Franz Merli, Georgios Papadimitriou, Wolfgang Reinhard,
Norbert Riedel, Peter Schiffauer, Arthur Schlegelmilch,
Hans-Rüdiger Schmidt, Manfred Stelzer, Dimitris Th. Tsatsos,
Jiri Zemanek



BWV • BERLINER WISSENSCHAFTS-VERLAG

2010