

BUNDESKANZLERAMT
Verfassungsdienst
GZ 671.171/18-V/5/88

7. März 1989

ANTRAG AUF BEITRITT ZU DEN EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN:
RECHTSFRAGEN DES BEITRITTSVERFAHRENS

I. Maßgebliche Rechtsquellen des Gemeinschaftsrechts

Die Bestimmungen über die Aufnahme weiterer Mitglieder in die Europäischen Gemeinschaften finden sich im Art.237 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG-V), im Art.205 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft (EAG-V) und im Art.98 des Vertrages über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS-V). Diese Vertragsbestimmungen haben in der Praxis der bisherigen drei Beitrittsrunden zu den Europäischen Gemeinschaften (1973 Großbritannien, Dänemark und Irland; 1981 Griechenland; 1986 Spanien und Portugal) eine über ihren Wortlaut hinausgehende Differenzierung erfahren. Dabei wurde insbesondere die Rolle der Gemeinschaftsorgane gegenüber den Mitgliedstaaten gestärkt. Der vom Standpunkt der Praxis dabei wichtigste Art.237 EWG-V hat folgenden Wortlaut:

"Jeder europäische Staat kann beantragen, Mitglied der Gemeinschaft zu werden. Er richtet seinen Antrag an den Rat; dieser beschließt einstimmig nach Anhörung der Kommission und nach Zustimmung des Europäischen Parlaments, das mit der absoluten Mehrheit seiner Mitglieder beschließt.

Die Aufnahmebedingungen und die erforderlich werdenden Anpassungen dieses Vertrages werden durch ein Abkommen zwischen den Mitgliedstaaten und dem antragstellenden Staat geregelt. Das Abkommen bedarf der Ratifizierung durch alle Vertragsstaaten gemäß ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften."

A

- 2 -

Die in Abs.1 vorgesehene Zustimmung des Europäischen Parlaments wurde erst durch die Einheitliche Europäische Akte (am 1. Juli 1987 in Kraft getreten) eingefügt. Der Art.205 EAG-V entspricht dem Beitrittsartikel des EWG-V, enthält jedoch keine Vorkehrungen für eine Beteiligung des Europäischen Parlaments; der Art.98 EGKS-V sieht ein demgegenüber verschiedenes Verfahren vor, das die für einen Beitritt dritter Staaten maßgeblichen Rechtsakte alleine den Gemeinschaftsorganen zuweist.

Im folgenden wird davon ausgegangen, daß von seiten Österreichs ein Beitritt zu allen drei Gemeinschaftsverträgen angestrebt wird. In der Literatur wird die Variante eines Beitritts zu bloß einzelnen Gemeinschaftsverträgen als eine nur theoretische Denkmöglichkeit bezeichnet, die die Europäischen Gemeinschaften vor große rechtsinstitutionelle Probleme stellen und daher wohl auf Ablehnung stoßen würde.

In der Praxis der bisherigen Beitrittsrunden wurde der Beitritt zu den drei Gemeinschaften zusammenhängend verhandelt und vertraglich vereinbart. Hierbei wurde regelmäßig auch der Beitritt zur EAG (EURATOM) sowie zur EGKS faktisch nach dem Verfahren gem. Art. 237 EWG-V behandelt. Aus Gründen der Übersichtlichkeit wird daher im folgenden nur das - praktisch wichtigste - Beitrittsverfahren nach dem Art.237 EWG-V untersucht.

Genau betrachtet handelt es sich dabei nicht um ein Beitritts-, sondern um ein Aufnahmeverfahren, das den Mitgliedstaaten bzw. den Gemeinschaftsorganen bis zum Inkrafttreten eines Beitrittsvertrages die volle Entscheidungsfreiheit für eine Ablehnung des Beitrittsantrages läßt. Gleichmaßen kann ein Beitrittsantrag vom antragstellenden Staat bis zum Inkrafttreten eines Beitrittsvertrages zurückgezogen werden.

- 3 -

II. Phasen des Beitrittsverfahrens

A. Einleitungsphase

Das Verfahren vom Antrag bis zum Beitritt eines neuen Staates zu den Europäischen Gemeinschaften wird allgemein in drei Phasen beschrieben. Dabei findet genaugenommen nur die dritte Phase Deckung im Art.237 EWG-V. Die Einleitungsphase beginnt mit dem Antrag des beitrittswilligen Staates, der an den Rat zu richten ist; dieser stellt eine nicht formgebundene, empfangsbedürftige, einseitige Willenserklärung dar. Der Beitrittsantrag wird vom Rat an die Kommission weitergeleitet, die die politischen, wirtschaftlichen, rechtlichen und institutionellen Implikationen eines Beitritts prüft und darüber eine vorläufige Stellungnahme abgibt. Daraufhin beschließt der Rat - ohne das Erfordernis der Einstimmigkeit -, ob in Beitrittsverhandlungen eingetreten werden soll.

B. Verhandlungsphase

1. Zuständigkeit der EG-Organe

Im Falle eines positiven Beschlusses beginnt die Verhandlungsphase. Der EWG-Vertrag läßt offen, ob diese Beitrittsverhandlungen von den Mitgliedstaaten oder von Gemeinschaftsorganen zu führen sind. Durch einen Ratsbeschluß vom 9. Juni 1970 wurde diese Frage dahingehend geklärt, daß "die Beitrittsverhandlungen auf allen Ebenen über alle Fragen nach einem einheitlichen Verfahren von den Europäischen Gemeinschaften geführt" werden. Dabei werden die Europäischen Gemeinschaften vom Rat vertreten, in dem der jeweilige amtierende Präsident des Rates den Vorsitz führt. Der Kommission kommt demnach in den Beitrittsverhandlungen bloß eine den Rat durch ihren Sachverstand unterstützende Funktion zu; sie kann jedoch auch im Auftrag des Rates bei Vorliegen spezieller Probleme

- 4 -

in Konsultationen mit dem beitrittswilligen Staat zur Erarbeitung von Lösungsmöglichkeiten eintreten. Darüber hinaus kann die Kommission aus eigener Initiative Vorschläge an den Rat richten.

2. Verhandlungsgegenstand

- 2.1. Inhalt dieser Verhandlungen ist es, die "Aufnahmebedingungen und die erforderlich werdenden Anpassungen" des EWG-Vertrages festzulegen, die Inhalt des zwischen den Mitgliedstaaten und dem antragstellenden Staat abzuschließenden Beitrittsvertrages werden sollen.
- 2.2. Als "Aufnahmebedingungen" werden Übergangsregeln bezeichnet, die den beitretenden Staaten lediglich zeitlich begrenzte Abweichungen vom EWG-Vertrag gestatten. Diese Übergangsbestimmungen waren bei den bisherigen Beitrittsrunden grundsätzlich mit fünf Jahren befristet.
- 2.3. Bei den "erforderlich werdenden Anpassungen" handelt es sich hingegen um nicht bloß vorübergehende Änderungen des EWG-Vertrages, wie vor allem die Anpassung der Vorschriften über die Organe an die geänderte Zusammensetzung der Europäischen Gemeinschaften (z.B. Änderung der Stimmengewichtung im Abstimmungsverfahren) oder auch erforderliche Änderungen des Sekundärrechts (z.B. Anpassung von EG-Richtlinien oder EG-Verordnungen, die auf bestehende Einrichtungen der Mitgliedstaaten verweisen). Inwieweit darüber hinausgehende, aus Anlaß einer Erweiterung der Europäischen Gemeinschaften zweckmäßig erscheinende Änderungen, wie im Rahmen eines Beitrittsvertrages, zulässig sind oder aber nur durch eine formelle Vertragsänderung gemäß Art.236 EWG-V vorgenommen werden können, ist strittig.

- 5 -

C. Abschlußphase

Wenn die Verhandlungen abgeschlossen sind, tritt das Beitrittsverfahren in seine Abschlußphase. Diese besteht aus der Phase der abschließen EG-internen Willensbildung einerseits und dem völkerrechtlichen Vertragsabschluß durch die Vertragsstaaten andererseits.

1. EG-interne Willensbildung

1.1. Vorerst gibt die Kommission ihre, im Art.237 Abs.1 EWG-V vorgesehene Stellungnahme an den Rat ab. Diese Stellungnahme braucht nicht notwendigerweise positiv zu sein.

1.2. Darüber hinaus hat seit dem Inkrafttreten der Einheitlichen Europäischen Akte das Europäische Parlament mit der absoluten Mehrheit seiner Mitglieder seine Zustimmung zu geben. Dieser Beschluß des Parlamentes bezieht sich jedoch nicht auf den das Ergebnis der Beitrittsverhandlungen darstellenden Beitrittsvertrag, sondern bloß auf den im Art.237 Abs.1 EWG-V vorgesehenen Beschluß des Rates über den Beitritt.

1.3. Nunmehr kann der Rat - einstimmig - beschließen, "dem Aufnahmeantrag stattzugeben".

2. Völkerrechtlicher Vertragsabschluß

Danach kann das Beitrittsabkommen zwischen den Mitgliedsstaaten der Europäischen Gemeinschaften und dem beitretenden Staaten abgeschlossen werden. Dieses "bedarf der Ratifizierung durch alle Vertragsstaaten gemäß ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften". In dieser letzten Phase des Beitrittsverfahrens geht also auf Seite der Europäischen Gemeinschaften die Zuständigkeit von den

- 6 -

Gemeinschaftsorganen auf die Mitgliedstaaten über. Das Beitrittsabkommen stellt daher einen "klassischen" völkerrechtlichen Vertrag zwischen Staaten dar. In der Praxis der bisherigen Aufnahmerunden hat sich aus rechtstechnischen Gründen eine Aufteilung des Beitrittsabkommens in zwei Rechtsinstrumente herausgebildet. Der nur für den EWG-V und den EAG-V notwendige Beitrittsvertrag regelt bloß den Beitritt als solchen sowie die Bestimmungen über das Inkrafttreten und die Vertragssprachen, die Beitrittsbedingungen sowie die erforderlichen Anpassungen der Verträge für alle drei Gemeinschaften werden in einer separaten Beitrittsakte festgelegt.

III. Allgemeine rechtliche Konsequenzen des Beitrittsvertrages

A. Konsequenzen für die EG-Rechtsordnung

Sowohl der Beitrittsbeschluß des Rates als auch der Beitrittsvertrag werden zu Bestandteilen des EG-Primärrechts.

B. Konsequenzen für die Rechtsordnung des Beitrittsstaates

Der neue Mitgliedstaat muß mit dem Beitritt das gesamte Primär- und Sekundärrecht der Gemeinschaften sowie den sogenannten "acquis communautaire", d.h. die ungeschriebenen Grundsätze des Gemeinschaftsrechts wie Vorrang, unmittelbare Wirksamkeit, gemeinsame Auslegungsregelungen usw., übernehmen. Darüber hinaus wird ein beitriftswilliger Staat durch den Beitritt auch (indirekt) Mitglied multilateraler Übereinkommen, denen die Europäischen Gemeinschaften angehören oder hat diesen unmittelbar beizutreten.

Zu den im Beitrittsvertrag ausgehandelten Übergangsregelungen hat sich eine sehr integrationsfreundliche Judikatur des Europäischen

- 7 -

Gerichtshofes in dem Sinn entwickelt, daß diese als zeitlich begrenzte Abweichungen vom EWG-V restriktiv zu interpretieren sind.

IV. Vorgangsweise für den österreichischen Beitrittsantrag

Für einen österreichischen Beitrittsantrag ergeben sich daraus folgende juristische Aspekte:

A. Inhalt des Beitrittsantrages

Der in allen drei Gemeinschaftsverträgen vorgesehene Beitrittsantrag ist an den Rat zu richten und sollte sich - in einem einzigen Dokument - auf den Beitritt zu allen drei Gemeinschaften beziehen. Der Beitrittsantrag könnte grundsätzlich aus bloß zwei Elementen bestehen. Einerseits müßte Österreich seinem Willen Ausdruck verleihen, den Europäischen Gemeinschaften beizutreten; zu diesem Zweck wird die Aufnahme von Verhandlungen zur Festlegung der Aufnahmebedingungen und der erforderlich werdenden Anpassungen der Verträge vorgeschlagen. Andererseits müßten schon im Beitrittsantrag - wie die einschlägigen verfassungs- und völkerrechtlichen Überlegungen ergeben haben - den Gemeinschaften gegenüber mitgeteilt werden, daß die Verpflichtungen Österreichs aus dem Staatsvertrag sowie aus seiner immerwährenden Neutralität durch einen Beitritt zu den Gemeinschaften nicht berührt werden. Eine darüber hinausgehende Auflistung einzelner, sich aus der Neutralität ergebender Probleme bereits im Beitrittsantrag sollte unterbleiben. Dies sollte vielmehr, wie auch die Festlegung der Aufnahmebedingungen und der erforderlich werdenden Anpassungen der Verträge, den - nach der bisherigen Praxis der Beitrittsrunden ungefähr fünf Jahre dauernden - Verhandlungen vorbehalten bleiben.

Eine Spezifikation der sich für Österreich aus diesen völkerrechtlichen Verpflichtungen ergebenden Erfordernisse wird dann in den Beitrittsverhandlungen zu erfolgen haben.

- 8. -

Schließlich werden diese Erfordernisse in den zwischen Österreich und den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften abzuschließenden Beitrittsabkommen festzulegen sein.

B. Formelle Vorgangsweise

1. Antragstellung

Formell wird österreichischerseits davon auszugehen sein, daß die Bundesregierung (auf Grund eines vom Bundeskanzler im Einvernehmen mit dem Bundesminister für auswärtige Angelegenheiten zu stellenden Antrages) dem Bundespräsidenten vorschlägt, den Bundesminister für auswärtige Angelegenheiten zur Stellung des von der Bundesregierung zu beschließenden Beitrittsantrages sowie zur Führung der Beitrittsverhandlungen zu ermächtigen. In den bisherigen Aufnahmerunden wurden die Verhandlungen auf der Ebene der Minister und auf der Ebene der Minister-Stellvertreter - unter Beiziehung einer beliebigen Anzahl von Experten - geführt.

2. Verhandlungen

Von seiten der Gemeinschaften werden dabei - vornehmlich von der Kommission in einem informellen Konsultationsmechanismus - Informationen über das bestehende Gemeinschaftsrecht erteilt sowie der Standpunkt der Gemeinschaft über die Bedingungen eines österreichischen Beitritts und die dadurch erforderlich werdenden Anpassungen der Verträge mitgeteilt werden. Von seiten Österreichs wird - vor allem unter Rückgriff auf bereits innerstaatlich geleistete Vorarbeiten wie den Bericht der interministeriellen Arbeitsgruppe für Europäische Integration - darzulegen sein, welche "Aufnahmebedingungen" aus der Sicht Österreichs (wirtschaftlich, rechtlich) unabdingbar sind. Wie die obigen Ausführungen gezeigt haben, werden solche nationalen

- 9 -

Erfordernisse jedoch nur in der Form zeitlich befristeter Übergangsregelungen gegenüber den Gemeinschaften durchzusetzen sein.

Ziel der Verhandlungen muß es aus österreichischer Sicht in rechtlicher Hinsicht jedenfalls sein, eine Anerkennung seiner Verpflichtungen aus dem Staatsvertrag sowie aus seiner immerwährenden Neutralität durch die Gemeinschaften auf der Ebene des EG-Primärrechts zu erreichen. Damit wäre v.a. eine rechtliche Bindung des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften bei etwaigen einschlägigen Verfahren gegeben.

Für die Koordination der innerstaatlichen Willensbildung - vornehmlich unter Berücksichtigung der bundesstaatlichen Struktur Österreichs - kämen die diesbezüglich vorzusehenden Lösungsmodelle zum Tragen.

3. Vertragsabschluß

3.1. Nach Beendigung der Verhandlungen und nach Ergehen des Beitrittsbeschlusses des Rates wäre dann das Beitrittsabkommen (Beitrittsvertrag und Beitrittsakte) als völkerrechtlicher Vertrag zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften und der Republik Österreich abzuschließen. Mit diesem Vertrag würde Österreich das gesamte Primär- und Sekundärrecht sowie den "acquis communautaire" der Europäischen Gemeinschaften nach Maßgabe der ausgehandelten "Beitrittsbedingungen" übernehmen.

3.2. Wie die einschlägigen verfassungsrechtlichen Überlegungen gezeigt haben, kann nicht ausgeschlossen werden, daß dieses Beitrittsabkommen eine Gesamtänderung der österreichischen Bundesverfassung im Sinne des Art. 44 Abs. 3 B-VG darstellen würde. Es wäre daher das dafür vorgesehene innerstaatliche Verfahren einzuhalten. Grundsätzlich eröffnen sich

- 10 -

dafür drei Möglichkeiten:

1. Entweder könnte das gesamte Beitrittsabkommen als ein die Bundesverfassung "gesamtändernder" Staatsvertrag behandelt werden und müßte dann vor seiner Ratifikation durch den Bundespräsidenten einer Volksabstimmung unterzogen werden oder aber es wird
2. durch eine als "gesamtändernd" zu behandelnde Novelle zum B-VG die verfassungsrechtliche Ermächtigung eingeholt, (durch Staatsvertrag) den Europäischen Gemeinschaften beizutreten. Ein solches Bundesverfassungsgesetz wäre dann vor seiner Beurkundung einer Volksabstimmung zu unterziehen.
3. Schließlich wäre es auch möglich, ein Bundesverfassungsgesetz, das der innerstaatlichen Durchführung des Beitrittsvertrages dienen soll, einer Volksabstimmung zu unterziehen und als flankierende Regelung gleichzeitig mit dem Beitrittsvertrag in Kraft zu setzen.