

Max-Planck-Institut für
ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht 208

Michael Rötting

Das verfassungsrechtliche
Beitrittsverfahren
zur Europäischen Union

 Springer

Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|-----------|
| A. Der Fall Gotovina: Ausgangspunkt der Untersuchung | 1 |
| I. Sachverhalt | 1 |
| II. Relevanz der causa „Gotovina“ | 4 |
| III. Der kroatische Weg nach Europa..... | 6 |
| 1. Beitritt als gemeinsames Ziel opponierender Parteien in einem Transformationsland | 7 |
| 2. Verfassungsreformen | 10 |
| 3. Begleitung der Transformation durch die Beteiligung an Präadhesionsinstrumenten und an den Instrumenten der Nachbarschaftspolitik..... | 12 |
| 4. Abschluss des Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommens | 16 |
| 5. Antrag auf Beitritt | 23 |
| IV. Länderauswahl..... | 24 |
| 1. Kroatien..... | 24 |
| 2. Seitenblicke und „Krebstgänge“ | 26 |
| a) Länder in einer aktuell vergleichbaren Situation | 27 |
| b) Länder der Süderweiterung: Spanien..... | 27 |
| c) Länder der Osterweiterung 2004..... | 28 |
| | |
| B. Der Beitritt zur Union: ein verfassungsrechtliches Verfahren | 31 |
| I. Der Beitritt im Spannungsverhältnis zwischen politischem Prozess und rechtlichem Verfahren..... | 31 |
| 1. Klärung des Verfahrensbegriffs | 31 |
| 2. Beitrittsverhandlungen als rein politischer Prozess | 37 |
| 3. Relevanz der Frage, ob ein rechtliches Verfahren vorliegt..... | 42 |
| II. Der Beitritt als völkerrechtliches Verfahren..... | 51 |
| 1. Anwendbarkeit der allgemeinen Regeln des Völkerrechts | 52 |
| 2. Anwendung auf EU-Beitrittsverhandlungen | 55 |
| a) Völkerrechtliche Abstützung einer unionsrechtlich gefallten Entscheidung im Beitrittsverfahren im Fall der Türkei | 58 |

| | | |
|------|--|-----|
| b) | Vermeidung der Entstehung völkerrechtlicher Pflichten im Europaabkommen mit Slowenien..... | 60 |
| III. | Das Beitrittsverfahren als unionsverfassungsrechtliches Verfahren..... | 62 |
| 1. | Verfassungsrechtliches oder einfachrechtliches Verfahren..... | 63 |
| a) | Existenz einer Unionsverfassung..... | 63 |
| b) | Historischer Überblick über die Entwicklung des einheitlichen Beitrittsverfahrens..... | 68 |
| aa) | Historische Entwicklung eines einheitlichen Beitrittsverfahrens..... | 69 |
| bb) | Beteiligung des Parlaments und Überführung ins Unionsrecht..... | 72 |
| cc) | Fixierung ungeschriebener Normvoraussetzungen..... | 73 |
| c) | Verfassungsauftrag Erweiterung im gültigen Recht..... | 74 |
| aa) | Präambel des EG-Vertrags..... | 77 |
| bb) | Präambel des EU-Vertrags..... | 81 |
| cc) | Kollidierende Verfassungsziele..... | 83 |
| dd) | Ergebnis: Erforderlichkeit einer verfassungsrechtlichen Normierung..... | 84 |
| 2. | Formelle verfassungsrechtliche Vorgaben..... | 85 |
| 3. | Inhaltliche Vorgaben der Art. 49 I 1 EU, 6 I EU für das Beitrittsverfahren..... | 85 |
| 4. | Methodenfragen zur Ermittlung des Gehalts der verfassungsrechtlichen Vorgaben..... | 88 |
| a) | Substraktionsmethode..... | 89 |
| b) | Methode der positiven Annäherung..... | 90 |
| IV. | Inhaltliche Vorgaben der Verfassung im Beitrittsverfahren..... | 93 |
| 1. | Europäischer Staat..... | 93 |
| 2. | Achtung der Freiheit..... | 98 |
| 3. | Achtung der Demokratie..... | 100 |
| 4. | Ein Unterfall des Demokratieprinzips: Die Wahrung der Rechte der Minderheiten..... | 103 |
| 5. | Achtung der Menschenrechte..... | 111 |
| 6. | Rechtsstaatlichkeit..... | 115 |
| a) | Vollständige Kooperation mit dem ICTY als Anwendungsfall des Prinzips der Rechtsstaatlichkeit..... | 117 |
| aa) | S/RES/827 i.V.m. Art. 25 UN-Charta..... | 118 |
| bb) | Genfer Konvention..... | 119 |

| | | |
|-----|--|-----|
| cc) | Vertragliche Verpflichtung im Rahmen des Dayton-Abkommens | 121 |
| dd) | Bilaterale Verpflichtung der Republik Kroatien gegenüber dem Kriegsverbrechertribunal und verfassungsrechtliche Selbstverpflichtung | 122 |
| ee) | Vertragliche Verpflichtung im Rahmen des Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses zur Europäischen Union..... | 124 |
| b) | Ergebnis: Verpflichtung aus Art. 49 I 1 EU i.V.m. Art. 6 I EU (Rechtsstaatlichkeit) im Beitrittsverfahren | 126 |
| V. | Formelle Vorgaben der Verfassung an das Beitrittsverfahren (Art. 49 I 2, II EU)..... | 128 |
| 1. | Adressat des Beitrittsantrags..... | 128 |
| 2. | Festlegung des Beginns des Beitrittsverfahrens..... | 128 |
| 3. | Einstimmiger Beschluss des Rats..... | 129 |
| 4. | Zustimmung des Parlaments..... | 133 |
| a) | Möglichkeit der Einflussnahme des Parlaments in laufenden Beitrittsverfahren..... | 135 |
| b) | Beispiel: Entschließung des Europäischen Parlaments zu dem Strategiepapier 2005 der Kommission zur Erweiterung..... | 136 |
| c) | Beispiel: Forderung des auswärtigen Ausschusses des Parlaments zur sofortigen Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit Kroatien vom 17. März 2005 | 141 |
| 5. | Anhörung der Kommission | 142 |
| 6. | Abkommen in Bezug auf Aufnahmebedingungen und Ratifikation durch die Vertragsstaaten..... | 147 |
| 7. | Kurzdarstellung der verfassungsrechtlich vorgesehenen Verfahrensschritte | 150 |
| VI. | Die politische Ausgestaltung der inhaltlichen Vorgaben der Verfassung: Die Kopenhagener Kriterien als politischer Kern des Beitrittsverfahrens | 151 |
| 1. | Rechtliche oder politische Bindungswirkung der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates | 152 |
| 2. | Präzisierung der verfassungsrechtlichen Anforderungen oder darüber hinausgehende Erfordernisse? | 156 |
| 3. | Wirtschaftliche Kriterien..... | 158 |
| 4. | Rechtliche Kriterien: Übernahme des <i>acquis communautaire</i> als faktisch leitender Bezugspunkt..... | 163 |

| | |
|---|------------|
| 5. Die Kopenhagener politischen Kriterien als Konkretisierung der verfassungsrechtlichen Determinanten | 167 |
| a) Zurückbleiben der politischen Beitrittsanforderungen hinter den Vorgaben des Europäischen Verfassungsrechts | 169 |
| b) Politische Beitrittsanforderungen übertreffen die Vorgaben des Europäischen Verfassungsrechts | 172 |
| c) Identität der Beitrittsanforderungen mit den Prinzipien des Europäischen Verfassungsrechts | 175 |
| 6. Alternatives völkerrechtliches Verständnis der Kopenhagener Kriterien als Auslegungsregel im Sinne der WVK | 176 |
| VII. Änderungen durch den Vertrag von Lissabon | 177 |
| C. Rechtliche Bewertung des Vorgehens der Unionsorgane im kroatischen Beitrittsverfahren | 181 |
| I. Beitrittsgesuch als Beginn der Einleitung des Beitrittsverfahrens | 181 |
| II. Die Affäre Gotovina: Verschiebung der Beitrittsverhandlungen mit Kroatien vom 16. März 2005 bis 3. Oktober 2005 | 184 |
| 1. Ermittlung des dem Ratsbeschluss zugrunde liegenden Sachverhalts | 185 |
| a) Vorteile der Einbeziehung externen Sachverständs | 186 |
| b) Gefahren der Einbeziehung externen Sachverständs | 186 |
| c) Vorgehen von Kommission und Rat im Vorfeld der Beschlussfassung am 16. März 2005 | 189 |
| 2. Probleme des Vorgehens von Kommission und Rat im Vorfeld des 16. März 2005 | 196 |
| a) Probleme der Übertragung von verfahrensrechtlichen Aufgaben der Kommission an den ICTY für die Arbeit des Gerichtshofs | 197 |
| aa) Aufgabengebiet des Kriegsverbrechertribunals | 197 |
| bb) Einbeziehung in das EU-Beitrittsverfahren außerhalb des zugewiesenen Aufgabenkreises | 199 |
| cc) Zusätzliches Sanktionsinstrument | 200 |
| dd) Rolle der Anklage | 204 |

| | |
|--|-----|
| b) Probleme der Übertragung von verfassungsverfahrensrechtlichen Aufgaben der Kommission an den ICTY für das Beitrittsverfahren | 207 |
| III. Umgang mit der Beitrittskrise | 215 |
| IV. Beilegung der Beitrittskrise durch Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit der Republik Kroatien..... | 219 |
| 1. Der Inhalt des Berichts der ICTY-Chefanklägerin an die EU Task Force on Croatia vom 3. Oktober 2005..... | 221 |
| 2. Die Form des Berichts..... | 224 |
| 3. Ergebnis..... | 226 |

D. Anwendung gleicher verfassungsrechtlicher Standards auf Altmitglieder und Bewerberstaaten

| | |
|---|-----|
| I. Vergleich des Beitrittsverfahrens mit der Durchsetzung der unionsrechtlichen Anforderungen gegenüber Mitgliedstaaten im Suspendierungsverfahren nach Art. 7 EU..... | 231 |
| 1. Inhaltliche Vorgaben des Suspendierungsverfahrens nach Art. 7 I, 6 I EU (Amsterdamer Vertrag)..... | 234 |
| a) Grundsätze des Art. 6 I EU | 234 |
| b) Schwerwiegende Verletzung | 235 |
| c) Anhaltende Verletzung | 238 |
| 2. Inhaltliche Vorgaben des Suspendierungsverfahrens nach Art. 7 I, 6 I EU (Vertrag von Nizza)..... | 240 |
| a) Eindeutige Gefahr | 240 |
| b) Schwerwiegende Verletzung | 241 |
| 3. Verfahrensvorgaben..... | 241 |
| a) Frühwarnverfahren | 242 |
| aa) Ein Drittel der Mitgliedstaaten..... | 242 |
| bb) Europäisches Parlament..... | 243 |
| cc) Kommission..... | 243 |
| dd) Begründung des Vorschlags..... | 246 |
| ee) Zustimmung des Parlaments | 246 |
| ff) Anhörung des betroffenen Mitgliedstaates | 247 |
| gg) Weisengutachten..... | 247 |
| hh) Beschlussfassung des Rates..... | 248 |
| b) Verfahren zur Feststellung einer schwerwiegenden und anhaltenden Verletzung..... | 248 |
| aa) Vorschlagsberechtigung und parlamentarische Zustimmung..... | 249 |

| | |
|--|-----|
| bb) Stellungnahme des betroffenen Mitgliedstaates | 249 |
| cc) Feststellung durch den Rat | 250 |
| c) Aussetzung von Mitgliedschaftsrechten..... | 251 |
| d) Revisionsverfahren bei Veränderung der Sachlage | 255 |
| e) Ausschluss eines Mitgliedstaates? | 256 |
| f) Die Suspendierung der Mitgliedschaftsrechte nach Art. 309 EG und Art. 204 EA | 258 |
| 4. Ergebnisse des Vergleichs zum Beitrittsverfahren nach Art. 49 EU | 259 |
| II. Anwendung gleicher Standards gegenüber Bulgarien und Rumänien | 264 |
| 1. Verspätete Länder der Osterweiterung | 264 |
| 2. Aufnahmeempfehlung der Kommission..... | 266 |
| 3. Bedeutung für das Beitrittsverfahren | 270 |
| III. Anwendung gleicher Standards auf den 28. Mitgliedsstaat.... | 275 |
| IV. Schlussbetrachtung: Vorteile des Rechtsverfahrens gegenüber der Politik | 277 |
| Summary | 279 |
| Literaturverzeichnis | 291 |
| Sachregister | 311 |