
Recht auf Austritt

Juli Zeh*

| | | |
|------|--|-----|
| A. | Einleitung | 174 |
| B. | Austrittsmöglichkeit nach bisherigem Recht | 176 |
| I. | Einseitiges Austrittsrecht | 176 |
| 1. | Wortlautinterpretation | 176 |
| 2. | Sinn und Zweck der Gemeinschaft; teleologische Auslegung | 177 |
| 3. | Das „Maastricht“-Urteil des Bundesverfassungsgerichts | 179 |
| 4. | Austrittsmöglichkeit nach Völkerrecht | 180 |
| a) | Aussortieren „faktischer“ Argumente | 180 |
| b) | Anwendbarkeit des Völkerrechts? | 181 |
| c) | Art. 56 WVK | 182 |
| d) | Art. 62 WVK („clausula rebus sic stantibus“) | 183 |
| e) | Art. 60 WVK | 185 |
| 5. | Zwischenergebnis | 187 |
| II. | Austritt durch einstimmige Vertragsänderung | 187 |
| III. | Zwischenergebnis | 189 |
| C. | Entstehungsgeschichte und Inhalt | 189 |
| I. | Kurzer historischer Überblick | 190 |
| 1. | Völkerbund und UNO | 190 |
| 2. | Römische Verträge | 190 |
| 3. | Austrittsversuche aus der EG/EU | 191 |
| 4. | Ansätze zur Normierung einer Austrittsklausel | 192 |
| II. | Die Diskussion im Verfassungskonvent | 193 |
| 1. | Vorentwurf des Verfassungsvertrags | 193 |

* Juli Zeh LL.M.Eur., Schriftstellerin, Publizistin und Doktorandin der Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Universität des Saarlandes. Der Beitrag basiert auf einer Seminararbeit, die die Autorin im Wintersemester 2003/2004 bei Herrn Prof. Dr. Torsten Stein angefertigt hat.

| | |
|--|-----|
| 2. Das „Penelope Paper“ | 194 |
| 3. Präsentation im Konvent | 195 |
| 4. Debatte im Konvent | 196 |
| 5. Ergebnis des Konvents | 198 |
| 6. Inhalt der Austrittsklausel | 199 |
| 7. Zwischenergebnis | 200 |
| D. Beurteilung | 201 |
| I. Wiederum: Aussortieren „faktischer“ Argumente | 201 |
| II. Bedeutung eines Austritts gemessen an den Vertragszielen | 202 |
| III. Denkbare praktische Probleme mit der Austrittsklausel | 204 |
| IV. Verfahrensrechtliche Beurteilung | 205 |
| V. Materieellrechtliche Beurteilung | 207 |
| E. Ergebnis | 209 |

A. Einleitung

Der Streit um die neue europäische Verfassung ist schon vor deren Einführung legendär geworden. Er nahm seinen Anfang mit der Frage nach der richtigen Bezeichnung des zu entwerfenden Dokuments – Verfassung, Vertrag, Verfassungsvertrag?¹ –, erfasste beinahe sämtliche Änderungen im Institutionengefüge, bezog sich auf Reformen der Entscheidungsverfahren und der Kräftebalance unter den künftigen Mitgliedstaaten sowie zwischen Mitgliedstaaten und Union. Zwischenzeitlich schien das Zustandekommen der Verfassung gar am Widerstand Polens und Spaniens gegen die neue Stimmengewichtung im Ministerrat zu scheitern.

Eine politisch derzeit weniger brisante, konzeptionell aber als revolutionär zu beurteilende Umgestaltung der Gemeinschafts- und Unionsverträge blieb in der Presse weitgehend unbeachtet: Nach dem neuen Entwurf ist die Mitgliedschaft in der Europäischen Union (EU)² nicht mehr Ehe auf Lebenszeit, sondern – theoretisch jedenfalls – eine Lebensabschnittsgemeinschaft. Die jahrzehntelang umstrit-

¹ Der offizielle Name des Dokuments lautet bislang: „Vertrag über eine Verfassung für Europa“. Der Einfachheit halber werden in dieser Arbeit die Begriffe „Verfassungsvertrag“ oder einfach nur „Verfassung“ als Synonyme benutzt, ohne dass hierdurch Stellung zur Frage nach dem Rechtscharakter der neuen Grundlage der Europäischen Union bezogen werden soll.

² Wenn im Folgenden abweichend von „den Gemeinschaften“, von „EGen“ oder von „EG/EU“ gesprochen wird, so ist durchgängig das Vertragsgefüge der Europäischen Gemeinschaft und der Europäischen Union im Ganzen gemeint.

tene Austrittsmöglichkeit aus der EU ist nun in Art. I-59 des Verfassungsentwurfs³ verankert.

Systematisch steht die Vorschrift im ersten Teil der neuen Verfassung für Europa, welcher vor allem allgemeine und Grundlagenbestimmungen enthält, und dort im Titel IX, überschrieben mit „Zugehörigkeit zur Union“. Während sich bezüglich des nun in Art. 57 VVE enthaltenen Beitrittsverfahrens zur Aufnahme in die EU⁴ wenig Änderungen ergeben haben und das in Art. 58 VVE eingeführte Sanktionsverfahren durch Aussetzung mitgliederschaftlicher Rechte im Fall der ernsthaften Gefährdung von grundlegenden Werten der EU unmittelbar an die in Art. 7 des Vertrages über die Europäische Union (EUV) enthaltenen Bestimmungen anknüpft, stellt Art. I-59 VVE unter der offiziellen Überschrift „Freiwilliger Austritt aus der Union“ eine echte Neuerung dar.

Dort heißt es in Absatz I:

„Jeder Mitgliedstaat kann gemäß seinen internen Verfassungsvorschriften beschließen, aus der Europäischen Union auszutreten.“⁵

Ist dies die bloß deklaratorische Erwähnung einer faktisch schon immer bestehenden Möglichkeit? Oder verformt die neue Klausel das Ideenfundament der Europäischen Union? Entscheidet sie den bis dato bestehenden Streit um Zulässigkeit und denkbare Verfahren einer Kündigung der Gemeinschaftsverträge? Wird sie, wie viele ihrer Verfechter es ankündigen, eine rechtlich untergeordnete Rolle spielen auf einem Gebiet, das letztlich allein von politischen und wirtschaftlichen Entscheidungen bestimmt sein kann, oder ist eine solche rechtliche Norm in der Lage, selbst Einfluss auf politisches Verhalten in und zwischen den Mitgliedstaaten zu nehmen? Wird sie vergessen oder instrumentalisiert? Warum betonen gerade ihre Befürworter ihre faktische Bedeutungslosigkeit?

³ Vorschriften aus dem Verfassungsentwurf werden im Folgenden abkürzend mit „VVE“ bezeichnet.

⁴ Bislang in Art. 49 EUV geregelt.

⁵ Im Übrigen lautet Art. I-59 VVE wie folgt:

Absatz II: „Ein Mitgliedstaat, der auszutreten beschließt, teilt dem Europäischen Rat seine Absicht mit; dieser befasst sich mit der Mitteilung. Auf der Grundlage der Leitlinien des Europäischen Rates handelt die Union mit diesem Staat ein Abkommen über die Modalitäten des Austritts aus und schließt es, wobei der Rahmen für die künftigen Beziehungen dieses Staates zur Union berücksichtigt wird. Das Abkommen wird nach Zustimmung des Europäischen Parlaments vom Ministerrat mit qualifizierter Mehrheit im Namen der Union geschlossen.

Der Vertreter des austretenden Mitgliedstaates nimmt weder an den diesen Mitgliedstaat betreffenden Beratungen noch an der diesbezüglichen Beschlussfassung des Europäischen Rates oder des Ministerrates teil.“

Absatz III: „Die Verfassung findet auf den betroffenen Staat ab dem Tag des Inkrafttretens des Austrittsabkommens oder andernfalls zwei Jahre nach der in Absatz 2 genannten Mitteilung keine Anwendung mehr, es sei denn, dass der Europäische Rat im Einvernehmen mit dem betroffenen Mitgliedstaat beschließt, diese Frist zu verlängern.“

Absatz IV: „Ein Staat, der aus der Union ausgetreten ist und erneut Mitglied werden möchte, muss dies gemäß dem Verfahren des Artikels 57 beantragen.“

Mit solchen und ähnlichen Fragen will sich die vorliegende Arbeit auseinandersetzen. Auf eine Darstellung der europarechtlichen Debatte um einen Austritt aus der EU, wie sie vor der geplanten Einführung des Vertrags über eine Verfassung für Europa geführt wurde, folgt eine kurze Untersuchung der Entstehungsgeschichte des Art. I-59 VVE sowie seiner inhaltlichen Ausgestaltung im derzeit gültigen Verfassungsentwurf vom 18. Juli 2003. Abschließend wird eine politische und rechtliche Einordnung und Bewertung der neuen Klausel vorgenommen.

B. Austrittsmöglichkeiten nach bisherigem Recht

Die Frage, ob nach den derzeit gültigen EG/EU-Verträgen der Austritt eines Mitgliedstaats aus der EU möglich wäre, ist in der rechtswissenschaftlichen Literatur hoch umstritten. Ein ausdrückliches Kündigungs- oder Austrittsrecht enthalten die Gemeinschaftsverträge – anders als die meisten völkerrechtlichen Verträge – bislang nicht.

Anknüpfungspunkt für alle Überlegungen ist die Formulierung in Art. 312 EGV⁶, wortlautgleich enthalten in Art. 51 EUV⁷:

„Dieser Vertrag gilt auf unbegrenzte Zeit.“

Zwecks höchstmöglicher Übersichtlichkeit bietet es sich an, die Frage nach dem Bestehen eines einseitigen Austrittsrechts von jener nach der Möglichkeit eines einverständlichen Ausscheidens aus der Gemeinschaft zu trennen. Beide Probleme können wiederum aus gemeinschaftsrechtlicher sowie aus völkerrechtlicher Sicht beleuchtet werden. Da es zwischen diesen Teilkomplexen zu inhaltlichen Überschneidungen kommt, wird im Folgenden die Trennschärfe an manchen Stellen zugunsten der Vermeidung von Wiederholungen zurücktreten müssen.

I. Einseitiges Austrittsrecht

1. Wortlautinterpretation

Eine Betrachtung des Wortlauts der Art. 312 EGV und 51 EUV lässt keine eindeutige Schlussfolgerung auf das Bestehen oder Nichtbestehen eines Austrittsrechts für Mitgliedstaaten zu.⁸

⁶ Kurz für: Vertrag der Europäischen Gemeinschaft.

⁷ In den früher gültigen Vertragsfassungen trugen die genannten Regelungen die Artikelnummer 241 EWGV bzw. 240 EGV bzw. Art. Q EUV. Da sich am Wortlaut der Bestimmungen nichts geändert hat, werden im Folgenden durchgängig die aktuellen Artikelnummern zitiert.

⁸ *Becker*, in: Schwarze (Hrsg.), EU-Kommentar, 1. Aufl. 2000, Art. 312 EGV, Rdnr. 7; *Hilf*, in: von der Groeben/Thiesing/Ehlermann (Hrsg.), Kommentar zum EU-/EG-Vertrag, 5. Aufl. 1997, Art. 240

Die normierte Geltung „auf unbegrenzte Zeit“ besagt zunächst nichts anderes, als dass der Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft unbefristet geschlossen wurde und nicht durch Zeitablauf enden soll.⁹ Diese Aussage erhält umso mehr Sinn, wenn man bedenkt, dass der Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) gemäß Art. 97 EGKSV auf eine Dauer von 50 Jahren befristet war und die EGKS dementsprechend im Jahr 2002 automatisch endete.

Aussagen bezüglich der Frage, ob bei einem solchen unbefristeten Vertrag trotz oder wegen der fehlenden Befristung ein „ordentliches Kündigungsrecht“ für die Mitgliedstaaten bestehen kann, lassen sich einer grammatischen Auslegung von Art. 312 EGV nicht entnehmen.¹⁰ Das Wort „unbegrenzt“ ist eben gerade nicht gleichbedeutend mit „unauflöslich“ oder „dauerhaft“.¹¹

2. Sinn und Zweck der Gemeinschaft; teleologische Auslegung

Eine Interpretation des Art. 312 EGV im Licht der Ziel- und Zwecksetzung der Europäischen Gemeinschaft führt zu dem Ergebnis, dass eine Kündigungsmöglichkeit von den vertragsschließenden Mitgliedstaaten nicht gewollt war.

Die einst nach den allgemeinen Regeln des Völkerrechts zustande gekommenen Gründungsverträge haben eine Organisation geschaffen, die sich nach einhelliger Meinung aller Autoren sowie der Rechtsprechung des EuGH über ihre völkerrechtlichen Wurzeln hinausentwickelt hat, wodurch eine supranationale Organisationsform *sui generis*¹² bzw. eine „eigene Rechtsordnung“ entstanden ist. Die Begründung dieser These im Grundsatzurteil „Costa/E.N.E.L.“ stützt der EuGH *inter alia* gerade darauf, dass die Gemeinschaft im Unterschied zu gewöhnlichen völkerrechtlichen Verträgen auf unbegrenzte Zeit geschaffen worden sei.¹³ Der EuGH geht in diesem Urteil und in seiner Folgerechtsprechung davon aus, dass der Gedanke der Gemeinschaftsgründung auf unbegrenzte Zeit¹⁴ eine Endgültig-

EGV, Rdnr. 2 f.; Röttinger, in: Lenz (Hrsg.), EG-Vertrag, Kommentar zu dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften in der durch den Amsterdamer Vertrag geänderten Fassung, 2. Aufl. 1999, Art. 312 EGV, Rdnr. 1.

⁹ Unter Heranziehung einer historischen Interpretation: Röttinger, in: Lenz, (Fn. 8), Art. 312 EGV, Rdnr. 1.

¹⁰ Herrnfeld, in: Schwarze (Hrsg.), EU-Kommentar, 1. Aufl. 2000, Art. 51 EUV, Rdnr. 1; a.A. anscheinend Hilf, in: von der Groeben/Thiesing/Ehlermann, (Fn. 8), Art. 240 EGV, Rdnr. 3 ff.

¹¹ Ausführliche Wortlautinterpretation bei Hilf, in: von der Groeben/Thiesing/Ehlermann, (Fn. 8), Art. 240 EGV, Rdnr. 3.

¹² Für alle: Röttinger, in: Lenz, (Fn. 8), Art. 312 EGV, Rdnr. 3.

¹³ EuGH, Rs. 6/64, Slg. X, 1964, S. 1251 ff., S. 1269 f. (Costa/E.N.E.L.); zustimmend Hilf, in: von der Groeben/Thiesing/Ehlermann, (Fn. 8), Art. 240 EGV, Rdnr. 5.

¹⁴ EuGH, Rs. 7/71, Slg. 1971, S. 1003 ff., S. 1018, „Versorgungsagentur“ (Kommission/Frankreich).

keit der Souveränitätsbeschränkungen für die Mitgliedstaaten¹⁵ sowie die Unwideruflichkeit der durch die Verträge beschlossenen Verpflichtungsübernahmen seitens der Mitgliedstaaten¹⁶ zur Folge habe. Die Unumkehrbarkeit der Souveränitätsübertragung und die daraus folgende Unantastbarkeit der Gemeinschaftskompetenzen sind nach Auffassung des EuGH Voraussetzungen für die fortdauernde Funktionsfähigkeit der EG, da diese nur aufgrund permanenter Zuständigkeiten ihren Verantwortlichkeiten im Sinne der Verträge nachkommen könne.¹⁷

Die auf Dauerhaftigkeit gerichtete Zielsetzung der Mitgliedstaaten bei Gründung der Gemeinschaften durchzieht die Verträge wie ein roter Faden.¹⁸ Insbesondere die Tatsache, dass die Gemeinschaftsverträge anders als gewöhnliche – auch auf unbegrenzte Zeit geschlossene – völkerrechtliche Verträge nicht mehr beliebig durch übereinstimmenden Beschluss aller Vertragspartner aufgehoben werden können,¹⁹ sondern dass Änderungen nur noch in der vertraglich vorgesehenen Form nach Art. 48 EUV vorzunehmen sind, wird als Ausdruck dafür gewertet, dass die Mitgliedstaaten bewusst eine auf Dauer angelegte Bindung eingegangen sind, deren Lösung gewissen Beschränkungen unterliegt.²⁰ Dies ist Folge der Notwendigkeit von Vertrauen aller Beteiligten in den Fortbestand der Gemeinschaft und in die Dauer und Endgültigkeit veränderter Marktbedingungen, welches wiederum die Grundlage einer effektiven Zusammenarbeit darstellt.

Weitere Indizien für die Annahme einer bewusst besonders eng gestalteten Bindung zwischen den Vertragsparteien finden sich in den ausdrücklich normierten Vertragszielen und in den Präambeln der Verträge. So heißt es in Art. 1, Abs. II EUV:

¹⁵ EuGH, Rs. 106/77, Slg. 1978, S. 629 ff., S. 644, „Simmenthal II“, (*Staatliche Finanzverwaltung/Simmenthal*); zustimmend zum Beispiel *Herrnfeld*, EU-Komm., (Fn. 10), Art. 51 EUV, Rdnr. 1.

¹⁶ EuGH, Beschluss 1/78, Slg. 1978, S. 2151 ff., S. 2153, „Euratom-Beschluss“.

¹⁷ EuGH, Rs. 804/79, Slg. 1981, S. 1045 ff. „Fischerei“-Urteil (*Kommission/Vereinigtes Königreich*).

¹⁸ So zum Beispiel *Becker*, in: Schwarze, (Fn. 8), Art. 312, Rdnr. 6; *Hilf*, in: von der Groeben/Thiesing/Ehlermann, (Fn. 8), Art. 240, Rdnr. 5, der sogar von einem dahingehenden „Programmsatz“ ausgeht.

¹⁹ Dies gilt uneingeschränkt für die gemeinschaftsrechtliche Betrachtungsweise. Zur Frage nach der Anwendbarkeit völkergewohnheitsrechtlicher Regeln wie den Art. 54, 60 und 62 Wiener Vertragsrechtskonvention (WVK) sowie zur *Actus-contrarius*-Theorie vgl. unten. Einige Stimmen in der Literatur vertreten auch nach völkerrechtlicher Sicht eine Einschränkung der freien Aufhebbarkeit von Verträgen immer dann, wenn es sich um den Gründungsvertrag einer internationalen Organisation handelt, da insoweit besonders enge Bindungen durch die beteiligten Parteien eingegangen werden; vgl. dazu exemplarisch *Mosler*, *Völkerrecht als Rechtsordnung*, ZaöRV, 1976, S. 5, 24, allerdings v.a. mit Bezug auf faktische und politische Zwänge; *Oppermann*, *Grundfragen der Mitgliedschaft in Internationalen Organisationen*, *Berichte der deutschen Gesellschaft für Völkerrecht*, Heft 17, Karlsruhe, 1975, S. 53, S. 90 f., der mit der Figur der „notwendigen Organisation“ operiert und für eine Art rechtlich-faktische Beschränkung des Aufhebungsrechts plädiert.

²⁰ *Schwarze*, *Das allgemeine Völkerrecht in den innergemeinschaftlichen Rechtsbeziehungen*, EuR 1983, S. 9, 14.

„Dieser Vertrag stellt eine neue Stufe bei der Verwirklichung einer immer engeren Union der Völker Europas dar [...]“;

und in der Präambel zum EGV, erste Erwägung:

„[...] in dem festen Willen, die Grundlagen für einen immer engeren Zusammenschluss der europäischen Völker zu schaffen [...].“

Aus den Formulierungen kann gefolgert werden, dass die Erschaffung einer auf zunehmende Integrationstiefe gerichteten und damit nicht frei kündbaren Gemeinschaft beabsichtigt war.²¹

Vor diesem Hintergrund müssen Art. 312 EGV und Art. 51 EUV dahingehend ausgelegt werden, dass mit einer Schaffung der EG/EU „auf unbegrenzte Zeit“ nicht nur das Nicht-Bestehen einer förmlichen Befristung deklaratorisch festgehalten, sondern auch eine ordentliche Kündigungsmöglichkeit nach Gemeinschaftsrecht ausgeschlossen werden sollte.²²

Der einseitig erklärte Austritt eines Mitgliedstaats wäre folglich nach bisher geltendem Recht gemeinschaftsrechtswidrig²³ und nach der Pacta-sunt-servanda-Regel eventuell auch völkerrechtswidrig.²⁴

3. Das „Maastricht“-Urteil des Bundesverfassungsgerichts

In einer missverständlichen Passage des sogenannten „Maastricht“-Urteils des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG), in dem das Gericht über die Voraussetzungen und Grenzen demokratischer Legitimation von Staatsgewalt im Zusammenhang mit der Übertragung von Hoheitsrechten auf eine supranationale Einrichtung zu entscheiden hatte, heißt es wörtlich:

„[...] Deutschland ist einer der „Herren der Verträge“, die ihre Gebundenheit an den „auf unbegrenzte Zeit“ geschlossenen Unions-Vertrag (Art. Q EUV)

²¹ *Schwarze*, *ibid.*, S. 17; *H.P. Ipsen*, *Europäisches Gemeinschaftsrecht*, 1972, §§ 2/30-32, 10/5-7; *Herrnfeld*, in: *Schwarze*, (Fn. 10), Art. 51 EUV, Rdnr. 1 entnimmt den genannten Bestimmungen eine Intention der Vertragsparteien, zu einem „unumkehrbaren Integrationsprozess beizutragen“.

²² *Becker*, in: *Schwarze*, (Fn. 8), Art. 312, Rdnr. 7.

²³ So die wohl h.M.: *Hilf*, in: von der Groeben/Thiesing/Ehlermann, (Fn. 8), Art. 240 EGV, Rdnr. 8; *Herrnfeld*, in: *Schwarze*, (Fn. 10), Art. 51, Rdnr. 2; *Röttinger*, in: *Lenz*, (Fn. 8), Art. 312 EGV, Rdnr. 6, der schon eine entsprechende Willensäußerung als Vertragsverletzung einstuft; *Hilf*, in: von der Groeben/Thiesing/Ehlermann, (Fn. 8), Art. 240, Rdnr. 8; *Beutler/Bieber/Pipkorn/Streil*, 3. Aufl., S. 72, Punkt 3.1.2.4., unter Verweis auf die beschränkten Reaktionsmöglichkeiten der Gemeinschaften auf ein solches Verhalten; *Meier*, *Die Beendigung der Mitgliedschaft in der Europäischen Gemeinschaft*, NJW 1974, S. 391.

²⁴ So *Schmalenbach*, in: *Calliess/Ruffert* (Hrsg.), *Kommentar des Vertrages über die Europäische Union und des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft - EUV/EGV*, 1999, Art. 312 EGV, Rdnr. 3. Zu den völkerrechtlichen Austrittsmöglichkeiten vgl. unten.

mit dem Willen zur langfristigen Mitgliedschaft begründet haben, diese Zugehörigkeit aber letztlich durch einen gegenläufigen Akt auch wieder aufheben könnten.“²⁵

Über die mögliche Bedeutung dieser Passage herrscht Verwirrung im Schrifttum. Teilweise wird davon ausgegangen, dass BVerfG habe unter Rückgriff auf den Gedanken eines *actus contrarius* die grundsätzliche einverständliche Aufhebbarkeit der Verträge betonen, nicht aber ein unilaterales Austrittsrecht für Deutschland manifestieren wollen.²⁶

Andere sehen in der zitierten Stelle die gemeinschaftsrechtswidrige Annahme einer einseitigen Kündigungsmöglichkeit²⁷, zu deren Begründung ein innerstaatliches Gericht durchaus nicht befugt wäre.

Aufgrund der Verwendung des Plurals in der Formulierung „aufheben könnten“ und des Begriffs „gegenläufiger Akt“ kann zugunsten einer gemeinschaftsrechtskonformen Beurteilung der „Maastricht“-Rechtsprechung davon ausgegangen werden, dass das BVerfG nur auf den nicht-vollständigen Souveränitätsverlust der Mitgliedstaaten und damit auf die grundsätzliche Möglichkeit zur Revision der Gemeinschaftsverträge verweisen wollte.²⁸

4. Austrittsmöglichkeit nach Völkerrecht

An das gefundene Ergebnis schließt sich unmittelbar die Frage an, ob nicht eine Austritts- bzw. Kündigungsmöglichkeit nach den allgemeinen Regeln des Völkerrechts besteht.

Vor allem diese Frage wird in der Rechtslehre kontrovers diskutiert und erweist sich als besonders interessant und brisant aufgrund der Schwierigkeiten bei Anwendung völkerrechtlicher Regeln innerhalb und neben der Gemeinschaftsrechtsordnung.

a) Aussortieren „faktischer“ Argumente

In die Diskussion des Für und Wider einer solchen völkerrechtlichen Lösung werden gern Erkenntnisse gemischt, die auf die faktische Unumkehrbarkeit der ge-

²⁵ BVerfGE 89, 155 unter Punkt C.II.1.a), „Maastricht“-Urteil.

²⁶ *Hilf*, in: von der Groeben/Thiesing/Ehlermann, (Fn. 8), Art. 240 EGV, Rdnr. 7.

²⁷ *Röttinger*, in: Lenz, (Fn. 8), Art. 312 EGV, Rdnr. 8.

²⁸ So auch *Schwarze*, Ein pragmatischer Verfassungsentwurf – Analyse und Bewertung des vom Europäischen Verfassungskonvent vorgelegten Entwurfs eines Vertrages über eine Verfassung für Europa, EuR 2003, S. 558, 559, dort in Fußnote 114. Zu den rechtlichen Implikationen einer solchen einverständlichen Aufhebung vgl. unten.

meinschaftsrechtlichen Integration durch immer tiefer gehende wirtschaftliche und politische Verflechtungen zwischen den Beteiligten oder, genau umgekehrt, auf die faktisch stets vorhandene Möglichkeit der Mitgliedstaaten zur Auflösung der von ihnen gegründeten Organisation ohne jedwede Einhaltung gemeinschafts- oder völkerrechtsmäßiger Verfahren gerichtet sind.

Dass im überstaatlichen und naturgemäß vergleichsweise sanktionsfreien Rechtsraum ein rechtsbrüchiges Verhalten der Mitgliedstaaten mit Ziel der Auflösung eingegangener Bindungen jederzeit denkbar ist und dass einem solchen Verhalten wiederum ebenfalls rechtlich nicht zu erfassende politische und wirtschaftliche Druckmittel und Zwänge entgegenwirken, ist eine Binsenweisheit, die zu einer rechtswissenschaftlichen Betrachtung nichts Wesentliches beitragen kann. Um die angeschnittenen Themenbereiche nicht unnötig zu komplizieren, beschränkt sich die Darstellung des Streits um völkerrechtliche Austrittsmöglichkeiten aus der EG/EU im Folgenden auf eine Untersuchung der rechtlichen Zusammenhänge.

b) Anwendbarkeit des Völkerrechts?

Bei der Befassung mit den primärrechtlichen Grundlagen der Gemeinschaft, also mit Fragen, die den Abschluss, die Änderung oder die Aufhebung der Gründungsverträge betreffen, gerät man schnell in den Schnittbereich von gemeinschaftsrechtlichen und völkerrechtlichen Normen, da trotz des besonderen Charakters der autonomen Gemeinschaftsrechtsordnung²⁹ deren Primärrecht genetisch Völkerrecht darstellt.³⁰ Reichweite und Voraussetzungen der Anwendbarkeit völkerrechtlicher Prinzipien sind bis heute nicht eindeutig geklärt. Unstreitig ist jedoch, dass völkerrechtliche Grundsätze zurücktreten müssen, wenn das Gemeinschaftsrecht eine eigene Regelung bereithält.³¹

Der EuGH lehnt seit den Grundsatzurteilen *Van Gend & Loos*³² sowie *Costa/E.N.E.L.* ein Heranziehen von herkömmlichen völkerrechtlichen Kategorien und Auslegungsmethoden innerhalb des Gemeinschaftsrechts ab.

Nicht alle Autoren sind ihm dabei gefolgt. Ein großer Teil des Schrifttums hält die Verträge der EG/EU nach wie vor für originäres Völkerrecht,³³ die Mitgliedstaaten deshalb für die „Herren der Verträge“³⁴ und bezeichnet die These von der

²⁹ Vor allem EuGH, Slg. 1964, (Fn. 13), S. 1269 (*Costa/E.N.E.L.*).

³⁰ Richter, Die Erweiterung der Europäischen Union: Unter besonderer Berücksichtigung der Beitrittsbedingungen, S. 40; K. Ipsen, Völkerrecht – ein Studienbuch, 4. Aufl. 1996, S. 133.

³¹ Becker, in: Schwarze, (Fn. 8), 312 EGV, Rdnr. 6.

³² EuGH, Rs. 26/62, Slg. IX/1963, S. 1 ff., S. 25 (*Van Gend & Loos*).

³³ Bleckmann, Die Rechtsnatur des Europäischen Gemeinschaftsrechts – Zur Anwendbarkeit des Völkerrechts im Europäischen Rechtsraum, DÖV 1978, S. 391 ff.

³⁴ Zuleeg, Der Bestand der Europäischen Gemeinschaften, in: Gs. Sasse, 1981, Band I, S. 55, 58; Tomuschat, BK, Rdnrn. 48 u. 99.

Autonomie des Gemeinschaftsrechts als „Idealbild“, nicht als „normativen Befund“. ³⁵ Aus dieser Ansicht folgt eine Anwendbarkeit der Vorschriften der WVK zur Untersuchung des Bestehens eines Austrittsrecht aus der EG/EU. ³⁶

Sinnvoll erscheint die wohl herrschend vertretene Annahme ³⁷, dass die Autonomie des Gemeinschaftsrechts einem Einfluss völkerrechtlicher Grundsätze jedenfalls dann nicht entgegensteht, wenn im akuten Fall keine spezifisch gemeinschaftsinterne Lösung vorhanden bzw. erforderlich ist. Diese Auffassung ist aber einzuschränken, wenn Bedenken gegen eine Anwendung völkerrechtlicher Prinzipien aus einer möglichen desintegrierenden Wirkung des Völkerrechts im konkreten Fall resultieren. Genau das steht bei der völkerrechtlichen Herleitung von Kündigungsrechten und gemeinschaftsrechtsfremden Vertragsaufhebungsgründen zu befürchten, da eine Vertragsbeendigung den Maximalfall aller denkbaren Desintegration darstellt. Nach der hier vertretenen Ansicht kommt eine Anwendung der WVK auf das Problem einer Austrittsmöglichkeit deshalb nicht in Frage.

Der akademische Streit verliert allerdings an praktischer Bedeutsamkeit, wenn man bedenkt, dass das Völkerrecht das Bestehen andersgearteter, integrationsintensiver Rechtsordnungen zur Kenntnis nimmt und seine Rechtsfolgennormierung an jene anpasst, so dass im Ergebnis die Inhalte der „autonomen“ Rechtsordnung auch den völkerrechtlichen Lösungsweg dominieren können. So normiert Art. 5 WVK die Subsidiarität völkerrechtlicher Regeln bei ihrer Anwendung auf den Gründungsvertrag einer internationalen Organisation gegenüber deren einschlägigen Vorschriften. ³⁸ Das Zurücktreten des Völkerrechts hinter organisationsrechtliche Vorschriften gilt nach Meinung aller Autoren in verstärktem Maße für die EG/EU, die aufgrund der erreichten Integrationstiefe eine besondere Rechtsqualität angenommen hat. ³⁹

c) Art. 56 WVK

Artikel 56 WVK findet seiner amtlichen Überschrift nach auf Verträge Anwendung, die keine Bestimmungen über Beendigung, Kündigung oder Rücktritt enthalten.

³⁵ So *Meng*, Das Recht der internationalen Organisationen – eine Entwicklungsstufe des Völkerrechts, Baden-Baden, 1979, S. 167.

³⁶ A.A. *Hilf*, in: von der Groeben/Thiesing/Ehlermann, (Fn. 8), Art. 240 EGV, Rdnr. 9, der einen Rückgriff auf völkerrechtliche Prinzipien für unzulässig hält.

³⁷ Vgl. Darstellung des Streits bei *Schwarze*, Das allgemeine Völkerrecht, EuR 1983, (Fn. 20), S. 33 f.

³⁸ Die Vorschrift lautet: „Dieses Abkommen findet auf jeden Vertrag Anwendung, der die Gründungs-urkunde einer internationalen Organisation bildet, sowie auf jeden im Rahmen einer internationalen Organisation angenommenen Vertrag, unbeschadet aller einschlägigen Vorschriften der Organisation.“

³⁹ Für alle *Röttinger*, in: Lenz, (Fn. 8), Art. 312 EGV, Rdnr. 4.

Nach Abs. I, lit. a) soll in solchen Fällen Kündigung oder Rücktritt nur zulässig sein, wenn die Vertragsparteien diese Möglichkeit beabsichtigen.

Nach Abs. II, lit. b) kann gekündigt oder zurückgetreten werden, sofern sich das Bestehen eines solchen Rechts aus der Natur des Vertrags herleiten lässt.

Ähnlich wie die erwähnte Subsidiaritätsregel in Art. 5 WVK führt auch eine Anwendung des Art. 56 WVK zur vorrangigen Untersuchung des Willens der Vertragsparteien und von Zielsetzung und Charakter des geschlossenen Abkommens.

Oben wurde bereits dargestellt, dass nicht nur die wortlautgleichen Regelungen in Art. 51 EUV und Art. 312 EGV, sondern vor allem der Gesamtzweck der Verträge, der Grundsatz der Effektivität der Gemeinschaftsarbeit und das Bestehen eines ausdrücklich normierten Vertragsänderungsverfahrens darauf schließen lassen, dass die Mitgliedstaaten als Parteien der EG/EU-Verträge deren dauerhafte Geltung bezweckten und gerade nicht vom Bestehen eines beliebigen einseitigen Kündigungsrechts ausgehen wollten.⁴⁰

Ebenso wurde im Rahmen der teleologischen Auslegung der Art. 312 EGV, 51 EUV bereits begründet, dass und warum die Gemeinschaftsverträge ihrer Natur nach auf Dauerhaftigkeit angelegt sind und eine Austrittsmöglichkeit bewusst nicht zulassen.

Somit lässt sich aus Art. 56 WVK kein Austrittsrecht herleiten.⁴¹

d) Art. 62 WVK („*clausula rebus sic stantibus*“)

Der in Art. 62 WVK normierte Grundsatz des „Wegfalls der Geschäftsgrundlage“ oder des „Wandels maßgeblicher Verhältnisse“ als Beendigungsgrund eines Vertrags wurde von einigen Autoren als der „weitaus umstrittenste Auflösungsgrund völkerrechtlicher Verträge“ bezeichnet.⁴² Die Voraussetzungen der *clausula rebus sic stantibus*, nämlich die bei Vertragsschluss nicht vorhergesehene Änderung grundlegender Umstände, die eine wesentliche Grundlage der Zustimmung zum Vertrag ausmachten und deren Änderung eine tiefgreifende Umgestaltung der zu erfüllenden Verpflichtungen zur Folge haben, sind vage⁴³ und durch eine Häufung unbestimmter Rechtsbegriffe geprägt. Der mehrfache Verweis auf das Erfordernis einer wesentlichen, grundlegenden und tiefgreifenden Wandlung von vertragsrelevanten Umständen zeigt, dass die *clausula rebus sic stantibus* eingeschränkte Anwendung auf

⁴⁰ So auch Zuleeg, (Fn. 34), S. 62.

⁴¹ Im Ergebnis ebenso Waltemathe, Austritt aus der EU: Sind die Mitgliedstaaten noch souverän?, Dissertation an der Universität Göttingen, Europäische Hochschulschriften, Reihe 2, Band 2854, 2000, S. 91 ff., wenn auch mit abweichender Begründung.

⁴² Verdross/Simma, Universelles Völkerrecht, 1976, S. 418.

⁴³ Schwarze, Das allgemeine Völkerrecht, EuR 1983, (Fn. 20), S. 16.

Ausnahmefälle erfahren soll⁴⁴ und vor allem dann nicht eingreifen kann, wenn der betreffende Vertrag selbst Regelungen für die Wandelung wichtiger Umstände bereithält. Zum Einen kann eine Veränderung nicht unvorhergesehen sein, wenn sich vertragliche Bestimmungen auf sie beziehen; zum Anderen unterliegt auch Art. 62 WVK der in Art. 5 WVK normierten Subsidiarität gegenüber spezielleren Regelungen des Abkommens selbst.

Die EG/EU-Verträge enthalten verschiedene solcher Regelungen, die eine Anpassung der Verträge an geänderte tatsächliche Umstände erlauben. Zu nennen sind hierfür:

- Das Recht zur ergänzenden Gesetzgebung in unvorhergesehenen Fällen, Art. 308 EGV,
- das ausdrücklich normierte Vertragsänderungsverfahren, Art. 48 EUV und
- die Vertragsverletzungs- und Aufsichtsverfahren gegenüber einzelnen Mitgliedstaaten, Art. 226 ff. EGV.

Folglich existieren Bestimmungen aus dem Satzungsrecht der betroffenen Organisation, die Art. 62 WVK vorgehen müssen.⁴⁵

Weiterhin ist zu bedenken, dass eine „Änderung grundlegender Umstände“, wie sie die *clausula rebus sic stantibus* verlangt, keinesfalls durch Entwicklungen herbeigeführt werden kann, die sich im Rahmen der Vertiefung des gemeinschaftsrechtlichen Integrationsniveaus abspielen.⁴⁶ Eine zunehmende Integration ist von den Vertragsparteien ausdrücklich gewollt, wird durch einstimmige Beschlüsse im Rahmen des Vertragsänderungsverfahrens herbeigeführt und kann deshalb schon nicht „unvorhergesehen“ sein.⁴⁷ Undenkbar wäre also der Fall, dass ein Staat, dem die von ihm selbst bewirkten Souveränitätsbeschränkungen und gemeinschaftsrechtlichen Verpflichtungen eines Tages zu viel werden, sich erfolgreich auf die *clausula rebus sic stantibus* berufen darf, um seinen Bindungen zu entgehen.⁴⁸

Deshalb ist jener Auffassung zu folgen, die Art. 62 WVK nur als *ultima ratio* nach dem Scheitern aller gemeinschaftsrechtlichen Instrumente zur Streitbeilegung und

⁴⁴ Verdross/Simma, (Fn. 42), S. 424; Schwarze, Das allgemeine Völkerrecht, EuR 1983, (Fn. 20), S. 18; Verdross, Die Quellen des universellen Völkerrechts, 1973, S. 86.

⁴⁵ So auch Herrmfeld, in: Schwarze, (Fn. 10), Art. 51 EUV, Rdnr. 2; a.A.: Zulegg, (Fn. 34), S. 61, der wohl die vertraglichen Verfahren im Rahmen der Subsidiarität für unbeachtlich hält, da sie nicht von einem einzelnen Mitgliedstaat in Gang gesetzt bzw. durchgeführt werden können.

⁴⁶ Becker, in: Schwarze, (Fn. 8), Art. 312, Rdnr. 8.

⁴⁷ Hilf, in: von der Groeben/Thiesing/Ehlermann, (Fn. 8), Art. 240 EGV, Rdnr. 13.

⁴⁸ A.A. Waltemathe, (Fn. 41), S. 96 ff., der die *clausula rebus sic stantibus* ohne Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips auf Fälle fortschreitender Integration sowie fortgesetzter Vertragsverletzungen anwenden will.

Vertragsanpassung für möglich hält.⁴⁹ Bei enger Auslegung des Begriffes „unvorhergesehen“ aus Gründen des notwendigen Integrationsschutzes innerhalb der EG/EU und bei strenger Beachtung des Subsidiaritätsgrundsatzes wird der denkbare Anwendungsbereich der *clausula* so gering,⁵⁰ dass eine Vielzahl von Autoren ihre Heranziehung insgesamt ablehnt, und zwar nicht notwendig unter Berufung auf die allgemeine Unanwendbarkeit von völkerrechtlichen Grundsätzen im Rahmen des Gemeinschaftsrechts.⁵¹ Konsequenter scheint es, für notstandsartige Ausnahmefälle, hervorgerufen zum Beispiel durch politischen Umsturz unter Aufhebung demokratischer Strukturen in einem Mitgliedstaat oder durch eine radikale Veränderung der Weltwirtschaftslage, ein Eingreifen des Art. 62 WVK offen zu halten.

e) Art. 60 WVK

Ein ähnliches Ergebnis, nämlich das Zurücktreten völkerrechtlicher Lösungen aus Subsidiaritätsgründen, resultiert aus einer Untersuchung der Anwendbarkeit des Art. 60 WVK. Diese Bestimmung enthält einen Beendigungsgrund wegen erheblicher Verletzungen des Vertrags durch eine oder mehrere der Parteien.

Nach richtiger Ansicht muss die oben erwähnte Existenz gemeinschaftseigener Verfahren zur Reaktion auf Vertragsverletzungen durch die Mitgliedstaaten das völkerrechtliche Recht zur Beendigung oder Suspendierung von Verträgen verdrängen.⁵² Dies gilt umso mehr, als Art. 292 EGV⁵³ die Mitgliedstaaten ver-

⁴⁹ *Schmalenbach*, in: Calliess/Ruffert, (Fn. 24), Art. 312 EGV, Rdnr. 3; *Geiger*, EUV/EGV Kommentar, 3. Aufl. 2000, Art. 312, Rdnr. 9; *Meier*, (Fn. 23), S. 391; *Schweitzer/Hammer*, Europarecht, 5. Aufl. 1996, Rdnr. 1023; *Hilf*, Die Europäische Union, S. 80 f.; *Hilf*, in: von der Groeben/Thiesing/Ehlermann, (Fn. 8), Art. 240 EGV, Rdnr. 11. *Cremer*, in: Calliess/Ruffert, (Fn. 24), Art. 51 EUV, Rdnr. 2, will die *clausula rebus sic stantibus* zu einer die Anwendung weiter einschränkenden *clausula rebus sic progredientibus* fortentwickeln, um die zunehmende Integrationsdichte der EU/EG zu berücksichtigen.

⁵⁰ A.A. *Gauland*, Noch einmal: Die Beendigung der Mitgliedschaft in der Europäischen Gemeinschaft, NJW 1974, S. 1034, 1035, der davon ausgeht, ein Ausschluss der *clausula* komme nur in Betracht, wenn die Verträge alle möglichen Notstandsfälle bereits ins Auge fassten und regelten. Er verlangt eine Ausschöpfung gemeinschaftsrechtlicher Konfliktbeilegungsmöglichkeiten vor dem Austritt und beruft sich zu Begründung der Notstands-Austrittsmöglichkeit ohne weitere Begründung auf „Staatenpraxis“.

⁵¹ Vgl. zum Beispiel *Ehlermann*, Mitgliedschaft in der Europäischen Gemeinschaft – Rechtsprobleme der Erweiterung, der Mitgliedschaft und der Verkleinerung, EuR 1984, S. 117, 124; *Hilf*, in: von der Groeben/Thiesing/Ehlermann, (Fn. 8), Art. 240 EGV, Rdnr. 12; *Röttinger*, in: Lenz, (Fn. 8), Art. 312 EGV, Rdnr. 6, der darauf abstellt, dass die Entwicklung der EU/EG allein in den Händen der Mitgliedstaaten liegt – vermutlich können Änderungen aus diesem Grund nicht „unvorhergesehen“ sein.

⁵² *Schwarze*, Das allgemeine Völkerrecht, EuR 1983, (Fn. 20), S. 30; a.A. *Bleckmann*, Zwangsmittel im Gemeinsamen Markt?, RIW/AWD 1978, S. 91 ff., S. 93; *Zuleeg*, (Fn. 34), S. 63 ff.

⁵³ Die Vorschrift lautet: „Die Mitgliedstaaten verpflichten sich, Streitigkeiten über die Auslegung oder Anwendung dieses Vertrags nicht anders als hierin vorgesehen zu regeln.“

pflichtet, von außervertraglichen Konfliktlösungsmitteln abzusehen.⁵⁴ Die Aufsichts- und Vertragsverletzungsverfahren wurden gerade geschaffen, um einseitige Selbsthilfverfahren der Mitgliedstaaten auszuschließen. Besondere Vorkehrungen zur Gewährleistung der Vertragstreue sind im Gründungsvertrag einer internationalen Organisation nicht ungewöhnlich; ihrer vorrangigen Geltung wird mit der speziellen Subsidiaritätsklausel in Art. 60 IV WVK besondere Rechnung getragen.⁵⁵

Soweit diese Frage in der rechtswissenschaftlichen Literatur umstritten ist, geht es meist nicht um kleinere Vertragsverletzungen, sondern um hypothetische Extremfälle, in denen zum Beispiel ein Mitgliedstaat die Mindeststandards von Parlamentarismus und Menschenrechtsschutz nicht aufrechterhält und deshalb in einer Gemeinschaft demokratischer Staaten keinen Platz mehr finden kann.⁵⁶ In einer Anwendung des Art. 60 WVK sehen die betreffenden Autoren weniger die Möglichkeit zur Konstruktion eines Austrittsrechts als eine Art sanktionierender „Notstandsbezugnis“ zur Vertragsbeendigung gegenüber dem abtrünnigen Staat.⁵⁷ Auch mancher Gegner einer völkerrechtlichen Lösung will den vertragstreuen Mitgliedstaaten für solche Fälle als *ultima ratio* ein Recht zu „*emergency actions*“ einräumen.⁵⁸ Der Streit bezüglich derartiger Sanktionsmaßnahmen kann seit Einführung der Art. 7 EUV (früher Art. F-1 EUV) und Art. 309 EGV, die auch in den Entwurf eines europäischen Verfassungsvertrags aufgenommen worden sind (dort Art. I-58 VVE), wenigstens in Teilen als obsolet betrachtet werden. Diese Bestimmungen sehen ein Verfahren vor, das gerade für den Fall einer Verletzung der in Art. 6 EUV enthaltenen demokratischen Grundsätze durch einen Mitgliedstaat gedacht ist. Es erscheint abwegig, Art. 60 WVK entgegen dem Subsidiaritätsgebot in solchen Fällen anwenden zu wollen.⁵⁹

⁵⁴ Röttinger, in: Lenz, (Fn. 8), Art. 312 EGV, Rdnr. 9.

⁵⁵ Die Vorschrift lautet: „Die Absätze 1 bis 3 lassen die Vertragsbestimmungen unberührt, die bei einer Verletzung des Vertrags anwendbar sind.“

⁵⁶ So zum Beispiel Zuleeg, (Fn. 34), S. 63 f., oder Geiger, (Fn. 49), Art. 312, Rdnr. 9 in Bezug auf Art. 62 WVK für den Fall einer Wandlung von „revolutionärem Ausmaß“ und in Rdnr. 10 mit Bezug auf Art. 60 WVK für den Fall einer Vertragsverletzung, die einer „endgültigen Ablehnung der Verträge“ gleichkäme.

⁵⁷ Schmalenbach, in: Calliess/Ruffert, (Fn. 24), Art. 312 EGV, Rdnr. 3; so im Ergebnis auf Gauland, (Fn. 50), S. 1035.

⁵⁸ Schwarze, Das allgemeine Völkerrecht, EuR 1983, (Fn. 20), S. 31; Meier, (Fn. 23), S. 392 f. Auch Hilf, in: von der Groeben/Thiesing/Ehlermann, (Fn. 8), Art. 240 EGV, Rdnr. 12, der im Übrigen eine Unanwendbarkeit völkerrechtlicher Prinzipien vertritt, will im Extremfall den Ausschluss eines Mitgliedstaates zulassen, wenn andernfalls der Bestand der Gemeinschaft in Gefahr geriete.

⁵⁹ Im Ergebnis ebenso Waltemathe, (Fn. 41), S. 94 f., allerdings mit der Begründung, Art. 60 WVK sei nur auf zweiseitige Verträge und damit nicht auf den EG/EU-Vertrag anwendbar; Herrnsfeld, in: Schwarze, (Fn. 10), Art. 51 EUV, Rdnr. 2; Cremer, in: Calliess/Ruffert, (Fn. 24), Art. 51 EUV, Rdnr. 3; Becker, in: Schwarze, (Fn. 8), Art. 312, Rdnr. 9, der sich aber eine über Art. 7 EUV, Art. 309 EGV hinausgehende Ausschlussmöglichkeit für Extremfälle ohne Rückgriff auf Art. 60 WVK vorstellen kann.

5. Zwischenergebnis

Eine einseitige Austrittsmöglichkeit besteht nach gemeinschaftsrechtlicher Sichtweise nicht. Die Herleitung eines solchen Rechts aus der Wiener Vertragsrechtskonvention und den dort kodifizierten gewohnheitsrechtlichen Grundsätzen des Völkervertragsrechts begegnet erheblichen Bedenken und kann mit guten Gründen als ebenfalls unzulässig abgelehnt werden.

II. Austritt durch einstimmige Vertragsänderung

Auch bezüglich der Frage, ob das Ausscheiden eines Mitglieds aus der EG/EU unter Zustimmung aller anderen Mitgliedstaaten denkbar wäre, besteht keine Einigkeit in der rechtswissenschaftlichen Literatur.⁶⁰

Ausgangspunkt aller Überlegungen ist die vom überwiegenden Teil der Autoren zugestandene Erkenntnis, dass den Mitgliedstaaten einer Organisation als vertragschließenden Parteien das Recht nicht abgesprochen werden kann, die einmal eingegangene Bindung auf irgendeine Weise wieder zu lösen.⁶¹ In dieser Befugnis kommt die Tatsache zum Ausdruck, dass sich die Mitgliedstaaten ihrer Stellung als „Herren der Verträge“ nicht endgültig begeben haben, oder, neutraler formuliert, dass kein endgültiger Souveränitätsverzicht stattgefunden hat, der es den Vertragsparteien verwehren würde, über das Fortdauern ihrer Zusammenarbeit in letzter Instanz zu entscheiden.⁶²

So wird von vielen Autoren die Zulässigkeit einer Auflösung der Gemeinschaften durch Vertragsänderung nach Art. 48 EUV bejaht,⁶³ während eine Aufhebung der Verträge außerhalb des förmlichen Änderungsverfahrens dann wohl als gemeinschaftsrechtswidrig anzusehen wäre.⁶⁴

⁶⁰ Sehr übersichtlich zu den Grundlagen des Meinungsstreits *Geiger*, (Fn. 49), Art. 312, Rdnrn. 1 bis 5.

⁶¹ *Oppermann*, (Fn. 19), S. 83 f.

⁶² A.A. wohl *Everling*, Sind die Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft noch Herren der Verträge?, in: *Völkerrecht als Rechtsordnung, Internationale Gerichtsbarkeit, Menschenrechte*, Fs. für Mosler, 1983, S. 173, S. 186 ff., der aber ebenfalls Ausnahmen für den Fall ernsthafter Gefährdung der Ziele der Gemeinschaft zulassen will, S. 189.

⁶³ Zum Beispiel *Becker*, in: *Schwarze*, (Fn. 8), Art. 312, Rdnr. 10; *Götting*, Die Beendigung der Mitgliedschaft in der EU, 2000, S. 68 ff., betont dabei, dass eine rein völkerrechtliche Vertragsaufhebung als unzulässig betrachtet werden muss, da die gemeinschaftsrechtlichen Normen die völkerrechtliche Handlungsfähigkeit der Mitgliedstaaten insoweit beschränkten. A.A. anscheinend *Herrnfeld*, in: *Schwarze*, (Fn. 8), Art. 51 EUV, Rdnr. 1, der allerdings in seiner knappen Begründung eine mögliche Anwendung des Art. 48 EUV außer Acht lässt und kategorisch feststellt, eine Aufhebung der EG/EU-Verträge sei nicht vorgesehen. A.A. ausdrücklich *Hilf*, in: von der Groeben/Thiesing/Ehlermann, (Fn. 8), Art. 240 EGV, Rdnr. 4, der wohl davon ausgeht, dass sich die Begriffe „Änderung“ und „Auflösung“ gegenseitig ausschließen.

⁶⁴ *Beutler/Bieber/Pipkorn/Streil*, 3. Aufl., S. 72, Punkt 3.1.2.3.

Eine andere Auffassung hält in verfahrensrechtlicher Hinsicht einen Aufhebungsvertrag als *actus contrarius* zur Gemeinschaftsgründung nach Art. 54 lit. b) WVK für zulässig und erforderlich.⁶⁵

Eine vermittelnde Meinung knüpft sowohl die gemeinschaftsrechtliche als auch die völkerrechtliche Sichtweise an das jeweilige Stadium des fortschreitenden Integrationsprozesses. Die Frage nach der möglichen Aufhebung der Gemeinschaftsverträge kann nach dieser Auffassung nicht statisch, sondern nur dynamisch beantwortet werden, wobei sich die Vorschriften der Art. 312 EGV, 51 EUV analog zum sich vertiefenden Integrationsniveau mit veränderten Bedeutungsinhalten füllen.⁶⁶ Zielpunkt dieser Entwicklung wäre das Erreichen von Bundesstaatlichkeit, die eine Unauflösbarkeit des geschlossenen Bundes mit sich brächte.⁶⁷ Diese auf den ersten Blick überzeugende Beurteilung hat den Nachteil, dass der jeweilige Stand einer solchen dynamischen Entwicklung zu einem beliebigen Zeitpunkt und damit der Gehalt von Art. 312 EGV, 51 EUV rechtlich nicht klar zu bestimmen ist.

Wenn man mit der überwiegenden Mehrheit von Autoren von einer grundsätzlichen Auflösbarkeit der EG/EU ausgehen will, muss ein Schluss *a maiore ad minus*⁶⁸ zu dem Ergebnis gelangen, dass erst recht eine Entscheidungskompetenz der Vertragsparteien über den Mitgliederbestand der Gemeinschaften besteht,⁶⁹ dass also die einstimmige Entlassung eines Mitglieds rechtlich möglich ist,⁷⁰ wobei auch ein solches einverständliches Vorgehen wohl an das Verfahren des Art. 48 EUV gebunden bliebe.⁷¹ Durch eine entsprechende Änderung der Verträge könn-

⁶⁵ *Schmalenbach*, in: Calliess/Ruffert, (Fn. 24), Art. 312, Rdnr. 2; *Herrnfeld*, in: Schwarze, (Fn. 8), Art. 51 EUV, Rdnr. 1; *Geiger*, (Fn. 49), Art. 51 EUV, Rdnr. 2, mit der überraschenden Annahme, es sei eine Aufhebung des EUV möglich, wobei die Gemeinschaftsverträge aber bestehen blieben. A.A. zum Ganzen *Röttinger*, in: Lenz, (Fn. 8), Art. 312 EGV, Rdnr. 5, der eindeutig gegen die Actus-contrarius-Theorie votiert, ebenso *Hilf*, in: von der Groeben/Thiesing/Ehlermann, (Fn. 8), Art. 240 EGV, Rdnr. 7, der einen Aufhebungsvertrag als gemeinschaftswidrig bezeichnet.

⁶⁶ So wohl auch *Dagoglou*, Recht auf Rücktritt von den Römischen Verträgen?, in: Fs. für Forsthoff, 1974, S. 77, 94, 95, der aber davon ausgeht, dass ein Rücktrittsverbot aus dem Integrationscharakter der Verträge erst in dem Moment anzunehmen wäre, in dem der EG/EU Bundesstaatsqualität zukommt.

⁶⁷ *Hilf*, in: von der Groeben/Thiesing/Ehlermann, (Fn. 8), Art. 240 EGV, Rdnrn. 5 u. 6.

⁶⁸ Das Ausscheiden eines Mitgliedstaats kann als teilweise Beendigung der Verträge betrachtet werden; die in Zusammenhang stehenden Rechtsfragen bewegen sich innerhalb des selben Problemkreises. So auch *Geiger*, (Fn. 49), Art. 312, Rdnr. 1.

⁶⁹ *Röttinger*, in: Lenz, (Fn. 8), Art. 312 EGV, Rdnr. 6 hält dies für ausgeschlossen, bringt für seine These aber die hier nicht berücksichtigten faktischen Argumente vor: Ein Austritt sei mit Hinblick auf die engen politischen und wirtschaftlichen Verflechtungen auch mit Zustimmung der anderen Mitgliedstaaten ausgeschlossen.

⁷⁰ So ohne Begründung *Hilf*, in: von der Groeben/Thiesing/Ehlermann, (Fn. 8), Art. 240 EGV, Rdnr. 8.

⁷¹ So auch *Herrnfeld*, in: Schwarze, (Fn. 8), Art. 51 EUV, Rdnr. 2; *Schmalenbach*, in: Calliess/Ruffert, (Fn. 24), Art. 312 EGV, Rdnr. 3; *Cremer*, in: Calliess/Ruffert, Art. 51 EUV, Rdnr. 2. *Beutler/Bieber/Pipkorn/Streil*, 3. Aufl., S. 72, Punkt 3.1.2.4., halten alternativ eine umgekehrt-entsprechende An-

ten Art. 312 EGV und Art. 51 EUV abgeschafft oder ein Kündigungsrecht eingeführt werden.

Letzteres steht für den Fall des Zustandekommens der neuen Verfassung unmittelbar bevor. Deshalb sollen Fragen in Zusammenhang mit einer möglichen materiellrechtlichen Bedenklichkeit des neuen Art. I-59 VVE unten bei dessen Beurteilung untersucht werden.

III. Zwischenergebnis

Die Frage nach Rückzugsmöglichkeiten aus der EG/EU konnte von Rechtsprechung und Lehre bis dato nicht verbindlich geklärt werden.

Nach der hier favorisierten Ansicht ist für einen Rückgriff auf völkerrechtliche Grundsätze kein Raum, da die EG/EU-Verträge passende Instrumente für alle denkbaren Fälle bereithalten. Aus diesen ergibt sich, dass kein Recht zur einseitigen Kündigung besteht. Möglich ist jedoch die einverständliche Entlassung eines Mitglieds durch Vertragsänderung gemäß Art. 48 EUV.

C. Entstehungsgeschichte und Inhalt

Die Diskussion um Nutzen oder Schaden expliziter Austrittsklauseln in den Satzungen internationaler Organisationen ist weder neu noch auf den Bereich des Gemeinschaftsrechts beschränkt.⁷²

Im Folgenden wird versucht, die neue Austrittsklausel zunächst überblicksartig in ihren historischen Zusammenhang einzubetten; dabei werden Regelungen und Vorgänge, die andere internationale Organisationen betreffen, nur zu Vergleichszwecken herangezogen.

Im Anschluss daran wird der Inhalt des Art. I-59 VVE genauer untersucht.

wendung der Beitrittsklausel (Art. 49 EUV) für möglich; ebenso *Meier*, (Fn. 23), S. 394 für das einverständliche Ausscheiden. Ausführliche Diskussion des Streits um das passende Austrittsverfahren bei *Waltemathe*, (Fn. 41), S. 192 ff.

⁷² Eine Liste von Austrittsregeln bei den wichtigsten internationalen Organisationen weltweit findet sich bei *Schermers*, *International Institutional Law*, 1980, S. 61, in Fußnote 150. Als Beispiele seien hier genannt: Art 7 Satzung Europarat und Art. 13 Nordatlantikpakt.

I. Kurzer historischer Überblick

1. Völkerbund und UNO

Noch lange vor Gründung der Europäischen Gemeinschaften betrafen die ersten Erfahrungen mit Austritten aus internationalen Organisationen vor allem den Völkerbund. Von der in Art. 1, Satz 5 Völkerbundsatzung enthaltenen Klausel wurde durch mehrere Mitgliedstaaten Gebrauch gemacht,⁷³ was zu einem erheblichen Ansehensverlust für die Organisation führte und schließlich adäquate Reaktionen auf die spannungsgeladene weltpolitische Lage unmöglich machte. Nach diesen schlechten Erfahrungen mit einer kündbaren Mitgliedschaft⁷⁴ sahen die Gründungsmitglieder der Vereinten Nationen von einer Regelung über den zeitlichen Bestand ab, weil sie eine Schwächung der Organisation fürchteten.⁷⁵

Um allerdings die Ängste neuer Mitglieder vor einer unumkehrbaren Beitrittsentscheidung zu dämpfen, wurde eine „declaration of interpretation“ – auch „Konsens von San Francisco“ genannt⁷⁶ – verabschiedet, die die Tatsache anerkennt, dass kein Staat trotz widriger Umstände zum Verweilen in der Organisation gezwungen werden kann.⁷⁷

Hieran zeigt sich deutlich, in welchem Spannungsfeld sich die politische Diskussion um Vor- und Nachteile einer Austrittsklausel bewegt: Während neue Mitglieder ihrer künftigen Teilnahme an der Zusammenarbeit eher abwartend gegenüberstehen und irreversible Entscheidungen fürchten, sehen alte Mitglieder den Bestand der Organisation durch eine Rückzugsklausel geschwächt oder gar bedroht und neigen eher dazu, sich einer solchen Regelung zu widersetzen.

2. Römische Verträge

In den Entwürfen zu den Römischen Verträgen war zunächst eine Befristung vorgesehen; die Vertragsparteien einigten sich jedoch im damaligen Art. 241 EWGV auf eine „Geltung auf unbegrenzte Zeit“. Die Aufnahme eines Rücktrittsrechts

⁷³ Austritt Deutschlands am 14.10.1933, Austritt Japans im Jahr 1933, Italiens im Jahr 1937. Insgesamt reduzierte sich die Mitgliederzahl von 63 Staaten bis zum Kriegsausbruch 1939 auf 46 Staaten (14 Mitgliedstaaten traten aus, zwei wurden annektiert und einer ausgeschlossen); vgl. Kurzübersicht auf <http://www.voelkerbund-geschichte.de/> (alle i.F. zitierten Internetseiten wurden am 26.5.2004 zuletzt besucht).

⁷⁴ *Hilf*, in: von der Groeben/Thiesing/Ehlermann, (Fn. 8), Art. 240, Rdnr. 1.

⁷⁵ Die UNO blieb in ihrer Geschichte von Austrittswünschen weitgehend verschont: Abgesehen vom „indonesischen Intermezzo“ (Austritt und Wiedereintritt Indonesiens 1965/66, dokumentiert in Europa-Archiv, 1974, D 497 ff.) gab es bis heute keine Wünsche nach Beendigung der Mitgliedschaft.

⁷⁶ So *Oppermann*, (Fn. 19), S. 83.

⁷⁷ Text der Deklaration bei *Schermers*, (Fn. 72), S. 64; Fundstelle der Deklaration: U.N.C.I.O Documents, Bd. 7, S. 267, Doc. 1086, I/2/77.

wurde bewusst abgelehnt.⁷⁸ Die ursprünglich erwünschte Formulierung „unauf löslich“ im Entwurf der Ad-hoc-Versammlung zur Vorbereitung einer Europäischen Gemeinschaft vom 10. März 1953 hat sich allerdings auch nicht durchgesetzt. Der Wortlaut des heutigen Art. 312 EGV kann deshalb als Kompromiss betrachtet werden.

3. Austrittsversuche aus der EG/EU

Die bestehende rechtliche Lage ohne ausdrückliches Austrittsrecht hat sich in der Geschichte der Gemeinschaften bewährt;⁷⁹ dies zeigt sich schon daran, dass alle Gründungs- und Erweiterungsstaaten der EU auch heute noch Mitglieder sind. Zumindest mit der „Politik des leeren Stuhls“ durch Frankreich 1965⁸⁰, dem „Fall Großbritannien“ in den Jahren 1974/75⁸¹, Griechenlands Austrittsankündigung aus dem Jahr 1981⁸² und den Austrittsbestrebungen der *Labour Party* Großbritanniens 1981/1982⁸³ hat die EG/EU vier Versuche, die Möglichkeit eines einseitigen Austritts tatsächlich wie rechtlich zu begründen,⁸⁴ unbeschadet überstanden. Dabei erwies es sich als vorteilhaft, dass die Verträge für den Fall von Extremsituationen die Frage nach dem Bestehen eines Austrittsrechts in der Schwebe lassen.⁸⁵ Zum Einen wird auf diese Weise die besondere Bindung der Staaten an die supranationale Organisation unterstrichen. Zum Anderen zwingt

⁷⁸ A.A. *Waltemathe*, (Fn. 41), S. 93, der davon ausgeht, eine ausdrückliche Regelung fehle nur deshalb, weil die Mitgliedstaaten sich in diesem Punkt nicht einigen konnten; *Dagoglou*, (Fn. 66), S. 84, der eher davon ausgeht, man habe aus psychologischen Gründen eine Regelung unterlassen: „Bei der Hochzeit spricht man nicht gern von der Scheidung“ – wobei dies seiner Meinung nach nicht bedeuten soll, dass die Staaten bewusst einen dauerhaften Bund eingegangen seien. Nach Ansicht der Verfasserin spricht die von ihm beschriebene psychologische Situation bei Gründung der Verträge gerade für ein bewusstes Einlassen auf Dauerhaftigkeit.

⁷⁹ *Schwarze*, Ein pragmatischer Verfassungsentwurf, *EuR* 2003, (Fn. 28), S. 559.

⁸⁰ Beigelegt durch die Luxemburger Vereinbarung und den Kompromiss von Ioannina, vgl. *Waltemathe*, (Fn. 41), S. 23.

⁸¹ Großbritannien stellte kurz nach seinem Beitritt zur EG den Verbleib in der Gemeinschaft in einem Referendum zur Disposition der Bevölkerung, vgl. *Waltemathe*, (Fn. 41), S. 23.

⁸² Die sozialistische Partei Griechenlands kündigte ein Referendum über den Austritt aus der EG an, welches letztlich wegen Widerspruchs des Präsidenten nicht durchgeführt wurde, vgl. *Waltemathe*, (Fn. 41), S. 24.

⁸³ Am 27.7.1981 setzte die Labour Party einen Rücktrittsplan fest, vgl. *Waltemathe*, (Fn. 41), S. 24.

⁸⁴ Die britische Labour Party wählte den argumentativen Weg über eine Art innerstaatlicher Diskontinuität: Ein Parlament könne das nachfolgende (völkerrechtlich) nicht binden; vgl. *Hilf*, in: von der Groeben/Thiesing/Ehlermann, (Fn. 8), Art. 240 EGV, Rdnr. 8, in Fußnote 22. Angesichts der Tatsache, dass das Völkerrecht die Bindung im Außenrechtskreis von innerstaatlichen Verhältnissen streng unterscheidet, scheint diese Begründung rechtlich gegenstandslos und rein politisch motiviert zu sein.

⁸⁵ Freiburger Entwurf für einen Europäischen Verfassungsvertrag, Begründung zu Art. 119, S. 87, erhältlich auf www.europa-institut.de/deu/.

die fehlende Normierung eines Austrittsverfahrens die Streitparteien zu Diskussionen, in deren Verlauf die Chance besteht, den Konflikt auf andere Weise beizulegen.

Das Ausscheiden Grönlands aus der EG im Jahr 1984 war kein Austritt im völkerrechtlichen oder gemeinschaftsrechtlichen Sinn, sondern stellte einen Sonderfall der Gebietsverkleinerung eines Mitgliedstaates dar.⁸⁶ Grönland war nie selbständiges Mitglied der Gemeinschaft. Es erhielt von Dänemark einen besonderen Status der Autonomie sowie den gemeinschaftsrechtlichen Status eines außereuropäischen Landes und Hoheitsgebiets im Sinne von Art. 182 EGV.⁸⁷

4. Ansätze zur Normierung einer Austrittsklausel

Die Idee, ein ausdrückliches Recht zum Rückzug aus der EG/EU in die Verträge aufzunehmen, ist auch in der Phase zwischen Gründung der Gemeinschaften vor fast fünfzig Jahren und der heutigen Arbeit an einer Europäischen Verfassung nie ganz zum Erliegen gekommen. Das beweisen die Formulierungen einer Entschließung aus dem Jahr 1995, in der das Europäische Parlament vorbereitende Gedanken mit Hinblick auf die Regierungskonferenz von 1996 äußert:

„Sollte es sich [...] als unmöglich erweisen, aufgrund der nicht erreichten Einstimmigkeit zu einem positiven Abschluss zu gelangen, sollte die Möglichkeit geprüft werden, ohne die Minderheit vorzugehen und dabei auch Instrumente vorzusehen, die es einem Mitgliedstaat gestatten würden, unter Einhaltung bestimmter Kriterien aus der EU auszutreten.“⁸⁸

Aus dieser kurzen Passage lässt sich entnehmen, welchem – oben bereits angedeuteten – Zweck eine solche Klausel nach Meinung ihrer Befürworter zu dienen bestimmt ist: Sie soll es (insbesondere neuen) Mitgliedstaaten erleichtern, an einer „großschrittigen“ europäischen Integration teilzunehmen, indem sie die Angst von Regierung und Bevölkerung vor dem Eingehen unumkehrbarer Verpflichtungen dämpft.

Aber auch ein weiterer Nutzen des Austrittsrechts kann der knappen Formulierung entnommen werden: Durch Verknüpfung des Austrittsgedankens mit dem

⁸⁶ *Waltemathe*, (Fn. 41), S. 25.

⁸⁷ Für alle anderen *Hilf*, in: von der Groeben/Thiesing/Ehlermann, (Fn. 8), Art. 240 EGV, Rdnr. 15. Auch die Abtrennung Algeriens von Frankreich im Jahr 1962 kann nicht als Austritt aus der EG gewertet werden, da Algerien nie selbständiges Mitglied war. Es handelt sich vielmehr um die Verkleinerung des territorialen Hoheitsgebiets eines Mitglieds, vgl. *Hilf*, in: von der Groeben/Thiesing/Ehlermann, Art. 240, Rdnr. 15, Fußnote 43. Die Frage, ob und wann die anderen Mitgliedstaaten in solchen Fällen eine förmliche Vertragsänderung nach Art. 48 EUV verlangen können, gehört zu einem verwandten thematischen Bereich, der hier nicht mit abgehandelt werden kann.

⁸⁸ Entschließung des Europäischen Parlaments, Punkt 17.

einer abgestuften Integrationsdynamik wird angedeutet, dass es sich als notwendig oder immerhin vorteilhaft erweisen kann, langsamere Mitgliedstaaten gegebenenfalls auf der Strecke zu lassen. Die Erfahrung mit Austrittsfällen aus anderen internationalen Organisationen⁸⁹ haben gezeigt, dass von Staaten, mit denen es zum Streit innerhalb der Institution kommt, der halbfreiwillige Austritt oder die Selbst-Suspension der Mitgliedschaft oftmals einer Verschärfung des Konflikts oder einem drohenden Ausschluss vorgezogen werden. Diese Praxis wurde kritisch „Hinausekelungstaktik“ genannt.⁹⁰

II. Die Diskussion im Verfassungskonvent

Nach dem oben Gesagten scheint es kein Zufall zu sein, dass die in Art. I-59 VVE niedergelegte Kündigungsklausel nach fast fünfzigjährigem Bestehen der EG/EU erstmalig in unmittelbarer zeitlicher Nähe zu einer geplanten Erweiterungsrunde von historischem Ausmaß in der Vertragsgrundlage auftauchen sollen. Die Aufnahme von zehn neuen Mitgliedern gleichzeitig stellt eine nie dagewesene Herausforderung für die Integrationsfähigkeit der Gemeinschaft dar. Zudem herrscht in einigen Kandidatenstaaten Unsicherheit über das Bestehen breiter politischer Unterstützung für den EU-Beitritt. Hieraus ergeben sich Gründe, warum die Schaffung eines Notausgangs den Regierungsspitzen in alten und neuen Mitgliedstaaten opportun erscheinen mag.

Die These, dass die Austrittsklausel vor allem auf Betreiben neuer Mitgliedstaaten in den Verfassungsentwurf gelangt sei,⁹¹ lässt sich bei Durchsicht der Konventsmaterialien nicht halten.

1. Vorentwurf des Verfassungsvertrags

Überlegungen bezüglich einer Austrittsklausel finden sich erstmals im „Vorentwurf eines Verfassungsvertrags“, den das Präsidium des Konvents unter dem Vorsitz von *Valéry Giscard d'Estaing* am 28. Oktober 2002 an den Konvent übersandte.

Zum künftigen Art. 46 enthält der Vorentwurf folgende Bemerkung⁹²:

⁸⁹ Hier wären zum Beispiel zu nennen: Griechenlands Austritt aus dem Europarat (1970), Südafrikas aus FAO und ILO (1963/64), Portugals und Israels Austritt bzw. Mitgliedschaftssuspension aus der UNESCO (1971 und 1974).

⁹⁰ *Oppermann*, (Fn. 19), S. 85.

⁹¹ *Schwarze*, Ein pragmatischer Verfassungsentwurf, EuR 2003, (Fn. 28), S. 558 f.

⁹² Vorentwurf des Verfassungsvertrags v. 28.10.2002, Vorschlag über die Struktur des Verfassungsvertrags, erarbeitet durch das Präsidium des Konvents, S. 17, erhältlich auf <http://register.consilium.eu.int/pdf/de/02/cv00/00369d2.pdf>.

„Artikel 46

In diesem Artikel würde die Möglichkeit angesprochen, ein Verfahren für den freiwilligen Austritt aus der Union auf Beschluss eines Mitgliedstaats festzulegen, und auf die institutionellen Konsequenzen eines solchen Austritts eingegangen.“

Diese Idee scheint auf den Konventspräsidenten selbst zurückzugehen, dem die Möglichkeit eines freiwilligen Austritts aus der EU in einer Union von 27 oder mehr Mitgliedstaaten geboten erschien.⁹³

2. Das „Penelope Paper“

Der Vorschlag der Einführung einer *exit clause* in die neue Verfassung findet sich weiterhin im sogenannten *Penelope Paper*⁹⁴, das die Europäische Kommission am 5. Dezember 2002 veröffentlichte und dem Verfassungskonvent zugänglich machte.

Peter Hain, der britische Regierungsvertreter im Konvent, begrüßte die Idee einer Austrittsklausel und wies darauf hin, dass ein solcher Vorschlag in einem Kommissionspapier vor 10 Jahren noch undenkbar gewesen wäre und heute deshalb als Hinweis auf eine willkommene Entwicklung in der EU begrüßt werden müsse.⁹⁵

Er scheint aber zu übersehen, dass der von der Kommission in Auftrag gegebene Verfassungsentwurf nicht wie die britische Regierung an einer beliebigen Austrittsklausel interessiert ist, sondern sich vielmehr bemüht, eine Lösung für das Problem zu finden, was im Fall einer Neueinführung von Verfassungsvertragsänderungen per Mehrheitsentscheid mit jenen Staaten geschehen soll, die eine beschlossene Änderung strikt ablehnen.⁹⁶ Analog wird die hochstrittige Frage diskutiert, wie man einer Nicht-Ratifikation der neuen Verfassung durch einzelne Mitgliedstaaten begegnen könnte.⁹⁷ Entsprechend findet sich der betreffende Vorschlag der Europäischen Kommission im Abschnitt „Änderung und Beitritt“ des Verfassungsentwurfs.⁹⁸

⁹³ So jedenfalls *Schneider-Bodien*, Strukturvorschlag für eine künftige Verfassung der EU, Dokument des BDA, Euro-Info, S. 2, erhältlich auf: http://www.bda-online.de/www/bdaonline.nsf/id/NewsletterKonventNr.302/%24file/Nr.3_Newsletter-Konvent_05.11.02.pdf.

⁹⁴ „Beitrag zum Vorentwurf eines Verfassungsvertrags für die Europäische Union“ (*Penelope Paper*), erhältlich auf http://www.europa.eu.int/futurum/documents/offtext/const051202_de.pdf. Das Arbeitspapier wurde auf Initiative von Präsident *Prodi* und Kommissar *Vitorino* von einer Gruppe juristischer Sachverständiger erstellt. Die Kommission betrachtet das Papier als „Durchführbarkeitsstudie“ und will nicht ihren Standpunkt darin widerspiegelt sehen, vgl. S. 2.

⁹⁵ Interview von *Jan Kreutz* mit *Peter Hain*, S. 1, erhältlich auf <http://www.constitutional-convention.net/bulletin/archives/000341.html>.

⁹⁶ *Penelope Paper*, (Fn. 94), S. 14.

⁹⁷ *Penelope Paper*, (Fn. 94), S. 12.

Wörtlich heißt es dort in Art. 103 Abs. I des *Penelope Paper*⁹⁹:

„Ist ein Rechtsakt zur Änderung der Verfassung in Kraft getreten, den ein Mitgliedstaat nach seinen verfassungsrechtlichen Vorschriften nicht hat annehmen können, so ist dieser Staat berechtigt, nach Ablauf einer Frist von zwei Jahren nach Inkrafttreten der Änderung seinen Austritt aus der Union zu beantragen.“

In diesem Fall nimmt die Union mit dem betreffenden Mitgliedstaat Verhandlungen über den Abschluss eines Abkommens zur Regelung ihrer künftigen Beziehungen auf.“

Im Folgenden sieht der Artikel auch eine Austrittsmöglichkeit vor, wenn das Austrittsabkommen nicht zustande kommen sollte (Abs. III) und eröffnet dem betreffenden Mitgliedstaat die Möglichkeit, trotz seines Austritts Mitglied des Europäischen Wirtschaftsraums zu bleiben (Abs. IV).

Inwieweit das *Penelope Paper* Auswirkungen auf die Beratung über eine Austrittsklausel im Konvent gehabt hat, lässt sich anhand der Konventsdokumente nicht nachvollziehen. Soweit ersichtlich, bezog sich keines der Konventsmitglieder in den Redebeiträgen auf die Ideen der Europäischen Kommission.

3. Präsentation im Konvent

Am 4. April 2003 folgte eine Präsentation des ausgearbeiteten Art. 46 des Entwurfs vor den Konventsmitgliedern. Das Präsidium, namentlich *Valéry Giscard d'Estaing* warb um Akzeptanz für die neue Klausel.

Die Bestimmung sah vor, dass ein Verlassen der EU durch Mitteilung des Austrittswunsches und Verstreichen einer Frist von zwei Jahren bewirkt werden könne. Das Austrittsgesuch müsse vom Europäischen Parlament und vom Ministerrat bestätigt werden; die Bedingungen des Austritts würden von einer qualifizierten Mehrheit beschlossen.¹⁰⁰

⁹⁸ *Penelope Paper*, (Fn. 94), Art. 101 ff., S. 30.

⁹⁹ *Penelope Paper*, (Fn. 94), S. 32.

¹⁰⁰ Art. 46 in der Fassung v. 2.4.2003 lautet:
 „(1) Jeder Mitgliedstaat kann unter Einhaltung seiner internen Verfassungsvorschriften beschließen, aus der Europäischen Union auszutreten.
 (2) Ein Mitgliedstaat, der auszutreten beschließt, teilt dem Rat seine Absicht mit. Unmittelbar nach dieser Mitteilung handelt die Union mit diesem Staat ein Abkommen über die Modalitäten des Austritts aus und schließt es, wobei der Rahmen für die künftigen Beziehungen dieses Staates zur Union berücksichtigt wird. Das Abkommen wird nach Zustimmung des Europäischen Parlaments vom Rat mit qualifizierter Mehrheit im Namen der Union geschlossen. Der austretende Staat nimmt weder an den ihn betreffenden Beratungen noch an der diesbezüglichen Beschlussfassung des Rates teil.
 (3) Diese Verfassung wird für den betreffenden Staat am Tag des Inkrafttretens der Austrittsüber-einkunft oder andernfalls zwei Jahre nach der in Absatz 2 genannten Mitteilung unwirksam.“

Der Gedanke, eine Austrittsmöglichkeit für den Fall scheiternder Ratifikationen von Verfassungsvertragsänderungen oder der neuen Verfassung selbst bereitzuhalten, hat in Art. 46 des Entwurfs keinen Niederschlag gefunden.¹⁰¹

Wieder war es *Peter Hain*, der sich außerhalb der offiziellen Debatte zustimmend zur Idee der Austrittsklausel äußerte: Er bezeichnete sie als „exzellent“ und warnte sogar davor, dass eine Ablehnung dieser Bestimmung im Konvent den EU-Gegnern argumentative Schützenhilfe leisten könnte.¹⁰²

Den Europa-Gegnern ging die entworfene Klausel noch nicht weit genug. So kritisierte das „Euro sceptic Democratic Forum“, dass ein Austritt ohne jeden Fristablauf möglich sein müsse.¹⁰³

Vorsichtig warnende Töne finden sich hingegen in Äußerungen der Beitrittskandidaten. Offensichtlich im Gedanken an die Möglichkeit einer Instrumentalisierung der Austrittsklausel in der Weise, die oben „Hinausekelungspraxis“ genannt wurde, mahnt der tschechische Regierungsvertreter *Jan Kobout*, die neue Bestimmung nicht als grobes Verhandlungselement auf EU-Ebene zu missbrauchen.¹⁰⁴

4. Debatte im Konvent

In der 18. Plenartagung am 24. und 25. April 2003 wurden unter anderem die Bestimmungen des Titels X, „Zugehörigkeit zur Union“, im Konvent behandelt. Die Debatte fand auf Grundlage des am 4. April 2003 vom Präsidium festgeschriebenen vorläufigen Wortlauts des Art. 46 des Entwurfs statt.

Die Diskussion verlief lebhaft; die meisten Redner gingen auf die Regelung des Art. 46 des Entwurfs ein. Dabei kann festgestellt werden, dass sich zwar einige Vertreter aus den neuen Beitrittsländern sehr deutlich für die Einführung der Austrittsklausel aussprachen. So verweist zum Beispiel der Regierungsvertreter Sloweniens auf die Souveränität der Staaten und die Freiwilligkeit des Integrationsprozesses, die ein Verfahren für den Rückzug aus der EG/EU verlangen.¹⁰⁵ Der Vertreter Estlands erwähnt die bestehende Rechtslage, die seiner Meinung nach einen Austritt aus der EG/EU *de facto* bereits erlaube, und erklärt, dass er mit

¹⁰¹ Zum Ganzen Kurzbericht von Future EU v. 7.4.2003, S. 1, „Exit clause for EU members proposed“: <http://www.euractiv.com/cgi-bin/cgint.exe/3879649-63?target=1&204&OIDN=1505137&-home=home>.

¹⁰² Kurzbericht von Future EU, (Fn. 101), S. 1.

¹⁰³ Kurzbericht von Future EU, (Fn. 101), S. 1.

¹⁰⁴ Prepared speech by Mr. *Kobout*, the Czech Government Representative to the Convention (for the plenary session of 7-8 November 2002): “Five remarks on the draft European Constitution”, Punkt 5, <http://european-convention.eu.int/docs/speeches/4616.pdf>.

¹⁰⁵ Contribution of the foreign minister, Dr. *Rupel*, Slovenia, at the convention session in Brussels on 24 and 25 April 2003, <http://european-convention.eu.int/docs/speeches/9546.pdf>.

innenpolitischen Schwierigkeiten zu rechnen habe, wenn Art. 46 des Entwurfs nicht in die neue Verfassung aufgenommen werden sollte.¹⁰⁶

Auf Seiten der alten Mitgliedstaaten gab es jedoch ebenfalls viele Anhänger der neuen Bestimmung. Insgesamt sprach sich die Mehrheit aller Teilnehmer für die Beibehaltung des vorgeschlagenen Art. 46 des Entwurfs aus; viele verlangten jedoch inhaltliche oder prozessuale Änderungen der Norm. Eine Reihe von Konventsmitgliedern forderte auch die ersatzlose Streichung des Artikels.

Die meisten anderen vorgelegten Änderungsvorschläge gingen in die Richtung einer Einschränkung der Möglichkeit des freiwilligen Austritts und/oder einer Verschärfung der sich daraus ergebenden Folgen, wobei die Existenz der Bestimmung nicht in Frage gestellt wurde.

In diesem Sinne wurde vor allem Folgendes vorgeschlagen:

- Beschränkung des Rechts auf Austritt auf Ausnahmesituationen (insbesondere anlässlich einer Verfassungsreform);
- Schaffung einer Bestimmung, nach der ein Austritt nicht automatisch wirksam wird, sondern erst, wenn ein Abkommen zwischen der Union und dem austretenden Staat tatsächlich geschlossen ist;
- Einstimmigkeit des Rates bei der Prüfung eines Antrags auf Austritt oder des Abschlusses des entsprechenden Abkommens, wodurch *de facto* jedem Mitgliedstaat ein Vetorecht gegen mögliche Austritte verliehen würde;
- Aufnahme einer Bestimmung über die rechtliche Verantwortung des austretenden Staates gegenüber der Union;
- Einführung einer „Wartezeit“, während der ein ausgetretener Staat keinen erneuten Beitritt zur Union beantragen kann.

Einige Änderungsvorschläge zielten hingegen auf eine Erleichterung des Austritts, insbesondere durch eine Verkürzung des Zeitraums, nach dem das Recht auf Austritt ohne ein Abkommen wirksam werden soll.

Für eine komplette Streichung oder weitgehende Einschränkung der neuen Austrittsklausel votierte eine knappe Mehrheit der alten Mitgliedstaaten.¹⁰⁷ Das deutsche Mitglied des Europäischen Parlaments, *Elmar Brok*, äußerte in einem eigens angefertigten Diskussionspapier akute Bedenken gegen eine Austrittsklausel

¹⁰⁶ Statement by Mr. *Hololei*, Alternate Member of the Convention, Government of Estonia, on articles 43-46 and the Final Provisions, of the draft Constitutional Treaty, 24-25 April 2003, Brussels, <http://european-convention.eu.int/docs/speeches/8915.pdf>.

¹⁰⁷ Deutschland, Österreich, Frankreich, Belgien, Niederlande, Luxemburg, Griechenland und Portugal.

und berief sich dabei auf den Charakter der Union und die notwendige Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten.¹⁰⁸

Die neuen Beitrittsländer übermittelten wenig Änderungsvorschläge, was als Zeichen dafür gewertet werden kann, dass sie an der Regelung in Art. 46 des Entwurfs festhalten wollten.

5. Ergebnis des Konvents

Am 24. Mai 2003 legte das Präsidium die überarbeitete Fassung des Verfassungsvertrags vor. Der darin enthaltene Art. I-59 VVE entspricht dem der aktuellen Endfassung des Entwurfs. Ein Vergleich der Bestimmung mit ihrer Vorläuferin in Art. 46 des Entwurfs ergibt, dass nur Nebensächliches geändert wurde.¹⁰⁹

Das Präsidium begründete die nur geringfügigen Änderungen mit seiner unveränderten Auffassung, dass die Verfassung eine Bestimmung über den freiwilligen Austritt enthalten müsse. Es berief sich auf die angeblich herrschende Meinung, dass ein freiwilliger Austritt auch schon nach jetziger Rechtslage möglich sei, und betonte die klärende Wirkung einer Kodifizierung sowie die Chance zur Schaffung eines formal geregelten Austrittsverfahrens. Weiterhin heißt es wörtlich¹¹⁰, von einer solchen Klausel gehe

„ein wichtiges politisches Signal an jene aus, die behaupten, dass die Union ein starres Gefüge ist, das keinen Austritt zulässt.“

¹⁰⁸ Beitrag des Mitglieds des Konvents *Brok*, Europäischer Konvent, das Sekretariat, Brüssel, den 7.3.2003, CONV 325/2/02, REV 2, CONTRIB 111, „Verfassung der Europäischen Union“, <http://register.consilium.eu.int/pdf/de/02/cv00/cv00325-re02de02.pdf>.

¹⁰⁹ Artikel I-59: Freiwilliger Austritt aus der Union
„(1) Jeder Mitgliedstaat kann gemäß seinen internen Verfassungsvorschriften beschließen, aus der Europäischen Union auszutreten.
(2) Ein Mitgliedstaat, der auszutreten beschließt, teilt dem Europäischen Rat seine Absicht mit, dieser befasst sich mit der Mitteilung. Im Lichte der Leitlinien des Europäischen Rates handelt die Union mit diesem Staat ein Abkommen über die Modalitäten des Austritts aus und schließt es, wobei der Rahmen für die künftigen Beziehungen dieses Staates zur Union berücksichtigt wird. Das Abkommen wird nach Zustimmung des Europäischen Parlaments vom Rat mit qualifizierter Mehrheit im Namen der Union geschlossen.
Der Vertreter des austretenden Mitgliedstaates nimmt weder an den diesen Mitgliedstaat betreffenden Beratungen noch an der diesbezüglichen Beschlussfassung des Europäischen Rates oder des Rates teil.
(3) Diese Verfassung findet auf den betroffenen Staat ab dem Tag des Inkrafttretens des Austrittsabkommens oder andernfalls zwei Jahre nach der in Absatz 2 genannten Mitteilung keine Anwendung mehr, es sei denn, dass der Europäische Rat im Einvernehmen mit dem betroffenen Mitgliedstaat beschließt, diese Frist zu verlängern.
(4) Ein Staat, der aus der Union ausgetreten ist und erneut Mitglied werden möchte, muss dies gemäß dem Verfahren des Artikels I-57 beantragen.“

¹¹⁰ Europäischer Konvent, das Sekretariat, Brüssel, den 24.5.2003, CONV 724/03, Entwurf der Verfassung, Band I - Überarbeiteter Text von Teil I, erhältlich auf <http://register.consilium.eu.int/pdf/de/03/cv00/cv00724de03.pdf>.

Wessen Vorurteilen bezüglich des „starrten Gefüges“ mit der neuen Klausel abgeholfen werden soll, kann dahingestellt bleiben. Ein unbefangener Beobachter mag sich vor allem fragen, ob und auf welche Weise die zahlreichen Änderungsvorschläge des Konvents in die letztverbindliche Entwurfsfassung eingegangen sind.

6. Inhalt der Austrittsklausel

Der neue Art. I-59 VVE befindet sich im Abschnitt über Vorschriften, die die Zugehörigkeit zur Union betreffen (Titel IX des 1. Teils). Er folgt unmittelbar auf die Beitrittsklausel in Art. I-57 VVE und die Sanktionsbestimmungen in Art. I-58 VVE

Absatz I der Norm ist bereits missverständlich verfasst. In der Formulierung

„Jeder Mitgliedstaat kann gemäß seinen internen Verfassungsvorschriften beschließen, aus der Europäischen Union auszutreten“

liegt nicht die Normierung eines Rechts auf Austritt, sondern ein sinnloser Verweis auf innerstaatliche Beschlussmöglichkeiten. Der eigentliche Inhalt der Klausel wird sich durch Auslegung unter Heranziehung der Entstehungsgeschichte, also vor allem der Konventsmaterialien ergeben müssen. Bei einer solchen Inhaltsbestimmung wird der künftige Rechtsanwender aber auch die Auswirkungen der gemeinschaftsrechtlichen Solidaritäts- und Loyalitätsgebote beachten müssen, insbesondere den in Art. 10 EGV normierten und nun in Art. 5 Abs. II VVE eingegangenen Grundsatz der Gemeinschaftstreue. Aus diesem Prinzip ergeben sich Vertragserfüllungs- und Unterstützungspflichten sowie eine Unterlassungspflicht bezüglich vertragsgefährdender Maßnahmen. Da der Austrittswunsch notwendig eine Beendigung der mitgliedstaatlichen Loyalität nach sich zieht, könnten sich aus den genannten Grundsätzen Einschränkungen ergeben, die aufgrund des vagen Wortlauts des Art. I-59 Abs. I VVE bei dessen Auslegung zu berücksichtigen wären. Auf welche Weise eine primärrechtliche Kollision zwischen dem Recht auf Austritt und der Pflicht zur Unterlassung aller gemeinschaftsgefährdender Maßnahmen bei Anwendung des Art. I-59 VVE aufgelöst werden kann, bliebe nach Inkrafttreten der neuen Verfassung gegebenenfalls der Rechtspraxis und Rechtslehre überlassen.

Absatz II verlangt die Mitteilung des Austrittswillens an den Europäischen Rat. Die anschließende Formulierung

„Auf der Grundlage der Leitlinien des Europäischen Rates handelt die Union mit diesem Staat ein Abkommen über die Modalitäten des Austritts aus und schließt es [...]“

ist wiederum irreführend: Aus einer Zusammenschau mit Absatz III ergibt sich nämlich, dass das erwähnte Abkommen gar nicht Voraussetzung für den Austritt ist; der strikte Wortlaut „handelt aus“ und „schließt es“ muss insoweit eher als eine

Zuweisung der Zuständigkeit für den Abschluss des Abkommens an die EG/EU (und nicht an die Mitgliedstaaten) verstanden werden und nicht etwa als materielle Voraussetzung für die Auflösung der Mitgliedschaft.

Denn laut Absatz III endet die Mitgliedschaft entweder mit Inkrafttreten des Austrittsabkommens, oder

„andernfalls zwei Jahre nach der in Absatz 2 genannten Mitteilung [...]“

Absatz IV enthält die eigentlich deklaratorische Feststellung, dass für einen Neubeitritt das Beitrittsverfahren nach Art. I-57 VVE durchgeführt werden müsste.

Es fehlen Regelungen der im Konvent umstrittenen Frage, auf welche Weise der Austritt praktisch vonstatten gehen soll, wenn ein entsprechendes Abkommen nicht geschlossen wird. Wer bestimmt dann die Modalitäten des Rückzugs aus der EG/EU? Auf welche Weise soll die Entwirrung der wirtschaftlichen und politischen Verflechtungen erfolgen, deren Bestehen von Befürwortern und Gegnern eines Austrittsrechts immer wieder betont wird?

Auch wurden keinerlei Vorkehrungen getroffen, die geeignet sind, einen leichtfertigen Umgang mit der Kündigungsmöglichkeit zu verhindern. Faktisch bedarf es von Seiten des austrittswilligen Staates allein einer Mitteilung an den Europäischen Rat sowie eines zweijährigen Abwartens auf die Suspendierung aller gemeinschaftsrechtlichen Rechte und Pflichten. Ein Neubeitritt kann theoretisch gleich im Anschluss daran unter den Voraussetzungen des Art. I-57 VVE erfolgen.

Die ursprünglichen Regelungen der Art. 312 EGV, 51 EUV sind in Art. IV-9 VVE erhalten geblieben; auch der Verfassungsvertrag gilt also trotz Austrittsklausel „auf unbegrenzte Zeit“.

Ein sanktionierender Ausschluss von vertragsbrüchigen Mitgliedstaaten wurde nicht normiert.

7. Zwischenergebnis

Ein historischer Rückblick zeigt, dass das Fehlen einer Austrittsklausel in den vergangenen Jahrzehnten keine Probleme für die EG/EU mit sich brachte. Nach einem lebhaften Streit im Verfassungskonvent um die Einführung einer solchen Bestimmung hat sich der ursprüngliche Vorschlag des Konventspräsidiums ohne wesentliche Änderungen durchgesetzt. Normiert wurde ein einseitiges Austrittsrecht durch bloße Mitteilung an den Europäischen Rat zuzüglich der Möglichkeit des Abschlusses eines Austrittsabkommens.

D. Beurteilung

Wie aus dem ersten Teil dieser Arbeit ersichtlich, trifft die innerhalb und außerhalb des Verfassungskonvents vielfach geäußerte Ansicht, dass der Inhalt des neuen Art. I-59 VVE im Wesentlichen die ohnehin geltende Rechtslage widerspiegeln, ganz und gar nicht zu. Weder nach gemeinschaftsrechtlicher, noch nach völkerrechtlicher Sichtweise besteht derzeit ein beliebiges einseitiges Austrittsrecht aus der EG/EU – selbst die Verfechter einer streng völkerrechtlichen Lösung knüpfen die Rückzugsmöglichkeit eines einzelnen Staates ohne Zustimmung der anderen Mitglieder an die in Art. 54 ff. WVK genannten Voraussetzungen und betonen zudem den hohen Bindungsgrad einer EG/EU-Mitgliedschaft. Die Austrittsklausel der neuen europäischen Verfassung aber eröffnet eine freie Kündigungsmöglichkeit der Mitgliedschaft ohne Bindung an besondere materielle rechtliche oder formelle Bedingungen.

Diese Erkenntnis ist wichtig, da somit die Verabschiedung der Verfassung inklusive des Art. I-59 VVE eine echte, materielle Änderung des Gemeinschaftssystems mit sich bringen würde. Die Bedeutung einer solchen Änderung soll im Folgenden untersucht werden.

I. Wiederum: Aussortieren „faktischer“ Argumente

In der Diskussion um die Einführung der Austrittsklausel wird von deren Verfechtern gern erwähnt, dass die Vertragstreue der Mitgliedstaaten ohnehin nicht allein durch geschriebenes Recht gesichert werden könne, sondern dass die mitgliedstaatliche Loyalität vor allem durch faktische Entwicklungen je nach politischer Lage erhalten oder bedroht werde.¹¹¹

Um eine überflüssige Diskussion nicht vorhandener Meinungsunterschiede zu vermeiden, soll diese Einschätzung als selbstverständlich und unbestritten vorausgesetzt werden. Mit Sicherheit hat das gewachsene und ständig wachsende Geflecht von Bindungen, das bei Rückzug eines Staates aus der Europäischen Union entwirrt und gelöst werden müsste, eine stärkere Wirkung als Garant mitgliedstaatlicher Beständigkeit als das Fehlen einer Austrittsklausel. Auf der anderen Seite kann mit dem Argument, dass sich „im Zweifel“ – also bei Vorliegen einer schweren Krise – ohnehin niemand vom Fehlen einer Rücktrittsmöglichkeit beeindrucken ließe, auch gleich die Geltungsmacht des gesamten Gemeinschaftsrechts in Frage gestellt werden. Entsprechend sind diese Argumentationsansätze nicht besonders aussagekräftig.

¹¹¹ Schwarze, Ein pragmatischer Verfassungsentwurf, EuR 2003, (Fn. 28), S. 559, der allerdings zu den Kritikern des Art. I-59 VVE gehört.

Ein sinnvolles Hinterfragen der Einführung einer ausdrücklichen Austrittsklausel kann sich deshalb nur darauf richten, ob und inwieweit das Bestehen einer solchen Regel positive oder negative Auswirkungen auf das Grundgefüge der Union und das Verhalten der alten und neuen Mitgliedstaaten haben kann; dabei werden „faktische“ Argumente im Folgenden vernachlässigt.

II. Bedeutung eines Austritts gemessen an den Vertragszielen

Die Bedeutung des Austritts eines Mitgliedstaats aus einer Internationalen Organisation hängt von ihrem Charakter ab.

Bei einer auf weltweite Teilnahme angelegten Organisation bedeutet eine Verkleinerung des Mitgliederbestands automatisch immer einen Rückschritt gemessen an den satzungsmäßigen Zielen.¹¹²

Das Gleiche gilt für solche regionale Organisationen, die sich die Teilnahme aller Staaten einer bestimmten Region zum Ziel gesetzt haben.

Letzteres betrifft auch und vor allem die EG/EU: Schon in der ersten und achten Erwägung der Präambel zum EGV¹¹³ kommt das Ziel der Gemeinschaft zum Ausdruck, alle Völker Europas am Integrationsprozess teilhaben zu lassen.¹¹⁴ Von Anfang an wurden die drei ihrer Natur nach vor allem wirtschaftlichen Gemeinschaften als Instrument zur Wahrung und Festigung des Friedens und der Freiheit in Europa gesehen.¹¹⁵ Die Aufforderung an andere Völker Europas, der Union beizutreten, ist logische Konsequenz hieraus. Sie schafft eine unerlässliche Voraussetzung für die Integrationsdynamik.¹¹⁶

Die besondere Stellung dieser Absicht zeigt sich auch darin, dass sie nicht nur in den Präambeln, sondern auch in der primärrechtlichen Bestimmung des Art. 1 Abs. II EUV zum Ausdruck kommt. Diese Vorschrift erhebt eine immer engere Union der Völker Europas zum Vertragsziel.

¹¹² Schermers, (Fn. 72), S. 60 f.

¹¹³ Die erste Erwägung der Präambel zum EGV lautet:
„In dem festen Willen, die Grundlagen für einen immer engeren Zusammenschluss der europäischen Völker zu schaffen [...]“
Der relevante Teil der achten Erwägung lautet:
„[...] mit der Aufforderung an die anderen Völker Europas, die sich zu den gleichen hohen Ziel bekennen, sich diesen Bestrebungen anzuschließen.“

¹¹⁴ Meng, in: von der Groeben/Thiesing/Ehlermann (Hrsg.), EU-/EG-Vertrag, Kommentar, 4. Aufl. 1991, Art. O EUV, Rdnr. 13.

¹¹⁵ Dagoglou, Die Süderweiterung der Europäischen Gemeinschaft – insbesondere der Beitritt Griechenlands, EuR 1981, S. 1, 9.

¹¹⁶ Meng, in: von der Groeben/Thiesing/Ehlermann (Hrsg.), EU-/EG-Vertrag, Kommentar, Baden-Baden, 5. Aufl. 1997, Art. 237 EGV, Rdnr. 30.

Entsprechend wurde die EG/EU in der Literatur als „offene“ oder „beschränkt offene“ Organisation bezeichnet.¹¹⁷

Für eine Gemeinschaft, die gerade für und durch die dauerhafte Beteiligung möglichst vieler Mitgliedstaaten aus einer bestimmten Region existiert, bedeutet die Einführung eines beliebigen Austrittsrechts eine eklatante Abweichung von den eigenen Vertragszielen.¹¹⁸ Es verändert ihren Kerngedanken, wenn zu jedem Zeitpunkt mit einem Ausscheiden von Mitgliedstaaten gerechnet werden muss.¹¹⁹ Zudem kann der Rückzug beispielsweise eines Gründungsmitglieds bei einem so engen Zusammenschluss den Bestand der ganzen Organisation gefährdet.¹²⁰ In jedem Fall wird das oben angesprochene Vertrauen, das jeder Mitgliedstaat in die dauerhafte Mitarbeit aller Beteiligten haben muss, um ein Funktionieren gemeinsamer Marktpolitiken zu gewährleisten, durch eine explizit formulierte Austrittsklausel verringert.

Da sich die EG/EU auf dem Weg von einer völkerrechtlich entstandenen Organisation hin zu einer immer engeren Integrationsgemeinschaft befindet, die im gegebenen Zeitpunkt als Organisationsform *sui generis* oder auch als „Staatenverbund“ bezeichnet wird,¹²¹ kann davon ausgegangen werden, dass Fluchtpunkt dieser vertragszielgemäß fortschreitenden Entwicklung die Bundesstaatlichkeit als höchstmöglich denkbare Integrationsstufe ist, ohne dass es insoweit eine Rolle spielt, ob eine endgültige politische Vereinigung Europas realistisch oder auch nur wünschenswert wäre. Bundesstaatsverfassungen enthalten heute üblicherweise keine Vorschriften über Geltungsdauer und Auflösungs-, Austritts- und Ausschlussmöglichkeiten mehr. Nicht zuletzt daran lässt sich erkennen, dass die nachträgliche Einführung einer solchen Klausel einen Rückschritt auf dem Weg sich vertiefender Integration darstellen muss. Eine Austrittsklausel ist Ausdruck von Zweifeln am unumkehrbaren Integrationsprozess.¹²²

Um dem beschriebenen Charakter der EG/EU gerecht zu werden und einer missbräuchlichen Verwendung der Klausel vorzubeugen, hätte eine EU-verfassungsrechtliche Austrittsklausel wenigstens das bislang in der Literatur mehrheitlich für notwendig erachtete Einstimmigkeitserfordernis aller Mitglieder beim Austritt

¹¹⁷ Definition z. Bsp. bei *Seidl-Hobenveldern/Loibl*, Das Recht der Internationalen Organisationen einschließlich der Supranationalen Gemeinschaften, 6. Aufl. 1996, Rndr. 0505; ähnliche Einteilung mit abweichender Terminologie bei *Schermers*, (Fn. 72), S. 50: „Offen“ oder „beschränkt offen“ sind Organisationen, die grundsätzlich einem Beitritt für bestimmte andere Staaten offen stehen.

¹¹⁸ *Meier*, (Fn. 23), S. 391, geht ebenfalls davon aus, dass die Vertragsziele der Gemeinschaft einen Austritt verbieten.

¹¹⁹ *Hilf*, in: von der Groeben/Thiesing/Ehlermann, (Fn. 8), Art. 240 EGV, Rdnr. 20.

¹²⁰ So auch *Schermers*, (Fn. 72), S. 61.

¹²¹ BVerfGE 89, 155 ff., S. 181 ff. („Maastricht“-Urteil).

¹²² *Hilf*, in: von der Groeben/Thiesing/Ehlermann, (Fn. 8), Art. 240 EGV, Rdnr. 20.

eines Staates zur Rechtmäßigkeitsvoraussetzung erheben oder sich anderer integrationsschützender Verfahren (zum Beispiel obligatorischer Abschluss eines Abkommens mit Mehrheitsentscheid) bedienen müssen. Ein beliebiges einseitiges Austrittsrecht ist mit der Natur einer supranationalen, offenen Organisation und der besonderen Finalität der Gemeinschaft schlecht vereinbar.¹²³

III. Denkbare praktische Probleme mit der Austrittsklausel

Es ist nicht ausgeschlossen, dass die Austrittsklausel aufgrund des oben beschriebenen Bruchs mit den Kerngedanken der EG/EU in der Praxis negative Auswirkungen auf die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten haben wird.

Wie bereits mehrfach angesprochen, kann eine solche Klausel in verschiedener Hinsicht im Rahmen politischer Debatten instrumentalisiert werden. Zum Einen steht zu befürchten, dass bei Vorliegen eines scharfen Konflikts und drohender Blockade innerhalb der EG/EU einem widerständigen Mitgliedstaat der „freiwillige Austritt“ nahegelegt wird, anstatt bis zuletzt den mühsamen Weg der Kompromissuche zu beschreiten („Hinausekelungspraxis“).¹²⁴ Zum Anderen können große, wirtschaftlich starke Mitgliedstaaten, von deren politischem Einfluss und deren Beitragszahlungen die Gemeinschaft abhängig ist, mit ihrem eigenen Austritt drohen, sofern ein Meinungsbildungsprozess innerhalb der EG/EU ihren Interessen zuwider läuft.

Die Verfechter der neuen Regelung betonen, dass eine explizite Austrittsklausel den Euroskeptikern Wind aus den Segeln nehmen werde und damit eine vertiefte Integration in der Gemeinschaft befördern könne;¹²⁵ zudem werde das Kokettieren mit einem Austritt wegen umstrittener Fragen nicht etwa erleichtert, sondern erschwert, da nun innerstaatlich immer die Forderung möglich sei, damit

¹²³ Schermers, (Fn. 72), S. 61; so auch Ehlermann, (Fn. 51), S. 121; Meyer, der im Konvent eine Streichung der Klausel forderte (Suggestion for amendment of: Article 46, Part I, Title X of the draft Constitution [CONV 648/03] By: Professor Jürgen Meyer, delegate of the German Bundestag, [http://european-convention.eu.int/docs/treaty/pdf/46/Art46Meyer\(DEFREN\).pdf](http://european-convention.eu.int/docs/treaty/pdf/46/Art46Meyer(DEFREN).pdf)), an anderer Stelle aber verlangt, ein „Austritt aus der EU muss durch einseitige Erklärung eines Mitgliedes möglich sein“, <http://www.elearning-politik.de/europa/2002/experten/meyer.htm>.

¹²⁴ So zum Beispiel Kreuz, Vice-President of the Young European Federalists, Comment on Giscard's draft for the structure of the constitution from a federal perspective, Convention Bulletin Edition 16-31.10.02, erhältlich auf <http://www.constitutional-convention.net/bulletin/archives/000174.html>, der allerdings eine Lösung von Blockadekonflikten auf diese Weise favorisiert.

¹²⁵ So zum Beispiel Wolfgang Schäuble mit dem schönen Satz: „Das Recht auf Scheitern festigt die Ehe“, zitiert bei Lincke/Hurmaus, Die EU-Verfassung birgt Chancen und Risiken, <http://www.deutschland-magazin.de/archiv/02-03/titelthema.htm>; Jean-Luc Dehaene, stellvertretender Konventspräsident: « Dans un certain nombre de pays où [...] il y a une certaine tendance euroseptique, apparemment, [la clause] peut être un argument important psychologiquement de ne pas être enfermés dans l'Union. », Un projet d'article de la Constitution propose une clause de sortie de l'UE, Artikel in Le Monde, 5.4.2003, erhältlich auf <http://www.constitutional-convention.net/uptotheminute/archives/001141.html>.

Ernst zu machen.¹²⁶ Darüber hinaus erhöhe die Austrittsklausel die Glaubwürdigkeit sowie die demokratische Legitimation der EG/EU.¹²⁷

Abgesehen von der fraglichen Plausibilität der letztgenannten Vermutungen sprechen mindestens ebenso gute Argumente gegen eine Befriedung euroskeptischer Debatten durch die Austrittsklausel. Im Gegenteil könnte damit ein Anreiz geschaffen worden sein, in der nationalen Diskussion bei jeder Gelegenheit den Austritt aus der EU zu betreiben.¹²⁸

Egal, welcher der Hypothesen über den möglichen politischen Gebrauch der Austrittsklausel man sich anschließen will – feststeht, dass sie zu einem starken Totschlagargument in europäischen Debatten einsetzbar ist und vielfältige Missbrauchsmöglichkeiten mit sich bringt.¹²⁹

IV. Verfahrensrechtliche Beurteilung

Die äußerst knapp gehaltenen Verfahrensvorschriften für einen Austritt aus der EU wurden oben bereits dargestellt. Insbesondere die rechtliche Möglichkeit, den Mitgliedschaftsstatus ohne Abschluss eines Abkommens durch bloßen Zeitablauf enden zu lassen, birgt die Gefahr in sich, dass es zu schwer lösbaren Streitigkeiten über die Modalitäten eines Austritts kommen kann.

Ein Ausscheiden aus der EG/EU eröffnet eine Reihe von Problemkomplexen¹³⁰:

- Der neue Status des Ausscheidenden muss definiert werden;
- Es sind Regelungen für alle Situationen zu treffen, die während der Geltungszeit der EG/EU-Verträge bzw. der neuen Verfassung entstanden sind; erwähnt seien hier nur die Auswirkungen der Grundfreiheiten, von denen die Unionsbürger in vielfältiger Weise Gebrauch machen;

¹²⁶ *Altmaier*, Vortrag an der Humboldt-Universität zu Berlin, 17.6.2003, „Wird Europa neu erfunden?“, Walter Hallstein-Institut für Europäisches Verfassungsrecht, Forum Constitutionis Europae; FCE 5/03; www.whi-berlin.de/altmaier.htm.

¹²⁷ *Sant/Vella*, Beitrag des Mitglieds des Konvents Dr. Alfred Sant und des stellvertretenden Mitglieds Dr. George Vella – „Allgemeine Bemerkungen zum Entwurf des Verfassungsvertrags“, Europäischer Konvent, das Sekretariat, Brüssel, den 26.5.2003, CONV 763/03, CONTRIB 340, <http://register.consilium.eu.int/pdf/de/03/cv00/cv00763de03.pdf>.

¹²⁸ *Würmeling/Brok*, Konvents-Telegramm Nr. 20, <http://www.eu-konvent.de/konvents/telegramm20.htm>; *Meyer*, Rede von Dr. Jürgen Meyer im Europäischen Konvent am 25.4.2003, erhältlich auf http://www.bundestag.de/dialog/eu_konvent/meyer_konv/meyer027.html. Tatsächlich reagierten die Republikaner kurz nach Diskussion der Klausel im Konvent mit dem Aufruf, Deutschland möge die Austrittsmöglichkeit nutzen, sobald die Verfassung in Kraft sei, *Der Republikaner*, 7-8/03, http://www.der-republikaner.de/rep003/rep0708/rep_zeitung0708_texte46.htm.

¹²⁹ *Schwarze*, Ein pragmatischer Verfassungsentwurf, *EuR* 2003, (Fn. 28), S. 559.

¹³⁰ Zum Ganzen *Ehlermann*, (Fn. 51), S. 124 und 125, *Schermers*, (Fn. 72), S. 61 ff., *Waltemathe*, (Fn. 41), S. 199 ff.

- Die Verträge müssen im Verhältnis der verbleibenden Mitgliedstaaten untereinander angepasst werden; das Ausscheiden eines Staates berührt die Stimmengewichtung in allen Organen der EG/EU;
- Das Primär- und Sekundärrecht muss sich aus dem Gebiet des austretenden Staates zurückziehen;
- Auf völkerrechtliche Verträge der EG/EU wäre gegebenenfalls der Grundsatz flexibler Vertragsgrenzen anwendbar, wenn eine Mitgliedschaft des ausscheidenden Landes in dem betreffenden Abkommen nicht länger erwünscht ist; andernfalls müsste auch hier eine Regelung getroffen werden;
- Gemischte Abkommen müssten gegebenenfalls gelöst und mit dem betreffenden Staat neu verhandelt werden;
- Das Budget der EG/EU bedarf unter Umständen einer Revision;
- Laufende Verfahren und Projekte unter Beteiligung des Mitgliedstaats müssen eingestellt oder abgebrochen werden;
- Staatsangehörige des Mitgliedstaats, die offizielle Ämter bei der EG/EU ausüben, müssen ausgetauscht werden.

Einige der aufgezählten Punkte betreffen interne Probleme der EG/EU, andere beziehen sich auf das Verhältnis der Gemeinschaft und/oder der verbleibenden Mitgliedstaaten zum austretenden Staat. Die in Art. I-59 VVE normierte Zwei-Jahres-Frist soll dazu dienen, den entstehenden Schwierigkeiten Rechnung zu tragen. Es liegt aber auf der Hand, dass die Lösung der meisten Fragen nicht nur Zeit, sondern vor allem Kooperation zwischen den scheidenden Parteien verlangt. Ohne *a priori* festgelegte Regelungsmodelle kann es insbesondere in der konfliktreichen Situation eines Austritts aus der EG/EU zu Kollisionen und Blockaden zwischen den ehemaligen Vertragspartnern kommen. Es scheint nicht ausgeschlossen, dass eine derartige Situation die Arbeit der EG/EU auf lange Zeit lahmlegt.

Das Bedürfnis nach einer Regelung der aufgeworfenen Fragen war Präsidium und Teilnehmern des Konvents durchaus bewusst. Bei Vorlage des vorläufigen Verfassungsentwurf vom 2. April 2003 machte das Präsidium den Konvent in seinen Anmerkungen zu Art. 46 des Entwurfs¹³¹ darauf aufmerksam, dass es zwar wünschenswert sei,

„dass zwischen der Europäischen Union und dem austretenden Staat über den Austritt sowie über ihre künftigen Beziehungen ein Abkommen geschlossen wird“;

¹³¹ Vorläufiger Verfassungsvertrag in der Fassung v. 2.4.2003, S. 9, Europäischer Konvent, das Sekretariat, Brüssel, den 2.4.2003, CONV 648/03, Vermerk des Präsidiums für den Konvent, Titel X: Die Zugehörigkeit zur Union, <http://register.consilium.eu.int/pdf/de/03/cv00/cv00648de03.pdf>.

dennoch dürfe eine Regelung der Verfahrensprobleme nicht zur Bedingung des Ausscheidens gemacht werden, da sonst das „Konzept des freiwilligen Austritts“ ausgehöhlt werde. Gemeint ist, dass den verbleibenden Mitgliedstaaten kein faktisches Vetorecht gegen den Austritt im Zuge des Abschlusses eines obligatorischen Abkommens eingeräumt werden soll.

Die rechtlichen Folgen eines Austritts ohne Abkommen wollte das Präsidium weiterer Prüfung überlassen und hoffte, dass sich der betreffende Artikel um diesbezügliche Bestimmungen erweitern lasse. Dies ist nicht eingetreten.

Somit bleiben wichtige Fragen des Austrittsverfahrens gegebenenfalls einer Klärung durch die Praxis überlassen.

V. Materiellrechtliche Beurteilung

In den Aussagen einiger Autoren zur Zulässigkeit eines Austritts ohne entsprechende Klausel tauchen Gedankengänge auf, die sich mit der möglichen Unzulässigkeit eines Austritts aufgrund von Besonderheiten des EU-Rechts befassen. In diesem Zusammenhang wird auf die Rechtsnatur der Gemeinschaften, die Geschlossenheit ihrer Rechtsordnung, die Desintegrationsgefahr sowie Individualrechte der Unionsbürger reflektiert.¹³² Eine Weiterentwicklung dieser Ansätze führt zu der Frage, ob die Natur und Zielsetzung der Gemeinschaften einem beliebigen Austrittsrecht nicht derart entgegenstehen müssten, dass die Verträge im Licht der gegenwärtig erreichten Integrationsdichte die Einführung einer solchen Klausel schlichtweg verbieten.

Mit anderen Worten: Haben die Mitgliedstaaten nach wie vor das freie Verfügungsrecht über ihre Organisation inne, oder besteht eine Art ungeschriebener „Ewigkeitsklausel“, dem Art. 79 III GG vergleichbar, auch im Rahmen der Gemeinschaftsverträge und verbietet bestimmte Änderungen, die in das Kerngefüge der EG/EU eingreifen?

In seiner Rechtsprechung zum Vorhandensein von elementaren Strukturprinzipien oder „Grundlagen“ des Gemeinschaftsrechts hat der EuGH¹³³ einen Ansatz zu einem Stufenbau von Vorschriften der Gemeinschaftsverträge entwickelt. Danach bestünden elementare und weniger elementare Grundsätze und Vorschriften im Gemeinschaftsrecht, wobei umstritten ist, ob daraus ein Änderungsverbot von grundlegendem Primärrecht folgen muss, so dass die Mitgliedstaaten auf bestimmte Teile der Verträge nicht mehr zugreifen könnten und bei einer Missachtung dieses Verbots primärrechtswidriges Primärrecht vorliegen würde. Der Streit um das Bestehen eines änderungsresistenten Kerns von Gemeinschaftsrecht

¹³² Zusammenfassende Darstellung bei *Waltemathe*, (Fn. 41), S. 81 ff.

¹³³ EuGH, Gutachten 1/91, Slg. 1991, I-6079, Rdnrn. 46, 71 „Erstes EWR-Gutachten“.

hat bislang nicht zur Herausbildung eines Katalogs von Prinzipien geführt, die von einer solchen „Ewigkeitsgarantie“ betroffen sein könnten. Im Wesentlichen geht es bei der Kontroverse aber um die zu sichernde Existenz und wesentliche Kompetenzen von zentralen Organen der EG/EU, insbesondere des Gerichtshofs und des Europäischen Parlaments.¹³⁴ Die Nicht-Existenz einer expliziten Austrittsklausel als elementaren, unabänderlichen Grundsatz des Gemeinschaftsrechts einstufen zu wollen, entbehrte beim gegenwärtigen Integrationsstand der Organisation jeder Grundlage. Wie beschrieben handelt es sich bei der EG/EU nach wie vor nicht um einen Bundesstaat, sondern um einen supranationalen Staatenverbund, dessen Mitgliederbestand gerade nicht feststeht, sondern auf Veränderung (i.e. Vergrößerung) angelegt ist. Angesichts dieser Tatsache schiene es verfehlt, den neuen Art. I-59 VVE in der Kategorie des primärrechtswidrigen Primärrechts diskutieren zu wollen.

Darüber hinaus gibt es aber in der Völkerrechtslehre Tendenzen, die Entscheidung über den Mitgliederbestand internationaler Organisationen nicht mehr zur freien Disposition der jeweiligen Vertragsparteien zu stellen, sondern bestimmte Beschränkungen immer dann zu begründen, wenn es sich um eine „notwendige“¹³⁵ und/oder „offene“¹³⁶ Organisation handelt, die ihrer eigenen Satzung nach zu dem Zweck gegründet wurde, an der Lösung politischer oder wirtschaftlicher Fragen in einer bestimmten Region maßgeblich mitzuwirken und deshalb alle angehörigen Staaten dieser Region in die Arbeit miteinzubeziehen. Verpflichtungen zur internationalen Zusammenarbeit ergeben sich nach Meinung mancher Autoren auch aus dem sogenannten „Universalitätsprinzip“, das aufgrund zunehmender Globalisierung unter Heranziehung des völkerrechtlichen Gleichheitssatzes beziehungsweise des Grundsatzes gleicher Souveränität aller Staaten eine Kooperation in internationalen Organisationen verlangt.¹³⁷ Solche Kooperationsverpflichtungen werden auch von der *Friendly Relations Declaration* vom 24. Oktober 1970 begründet.¹³⁸ Aus den genannten Überlegungen lassen sich gewisse Einschränkungen des Austrittsrechts aus internationalen Organisationen herleiten.¹³⁹

¹³⁴ Herdegen, *Europarecht*, S. 130.

¹³⁵ Begriff zum Beispiel bei *Oppermann*, (Fn. 19), S. 66 ff. „Notwendig“ ist eine Organisation, wenn die Aufgabenbewältigung aufgrund von Sachzwängen, die sich aus Globalisierung und internationaler Interdependenz ergeben, ohne sie nicht mehr möglich wäre.

¹³⁶ Definition z.B. bei *Seidl-Hohenveldern/Loibl*, (Fn. 117), Rndr. 0505; ähnliche Einteilung mit abweichender Terminologie bei *Schermers*, (Fn. 72), S. 50: „Offen“ oder „beschränkt-offen“ sind Organisationen, die grundsätzlich einem Beitritt für bestimmte andere Staaten offen stehen.

¹³⁷ Vertreten vor allem von *Czerwinski*, *Das Universalitätsprinzip und die Mitgliedschaft in internationalen universalen Verträgen und Organisationen*, 1974, S. 40.

¹³⁸ Der Wortlaut der entsprechenden Passage lautet: „States have the duty to co-operate with one another, irrespective of the differences in their political, economic and social systems [...]“.

¹³⁹ So ausdrücklich *Oppermann*, (Fn. 19), S. 86, mit weiteren Nachweisen.

Es ginge aber zu weit, diese eher vagen völkerrechtlichen Prinzipien in Anwendung auf die EG/EU so weit konkretisieren zu wollen, dass die Einführung einer Austrittsklausel in die neue Verfassung als materiell völkerrechtswidrig bzw. als Verstoß gegen die Gemeinschaftsverträge gelten müsste. Die genannten Grundgedanken sind eher geeignet, als Auslegungshilfen für bestehende vertragliche Absprachen herangezogen zu werden; sie entfalten für sich genommen keine Wirkung als materiellrechtliches Verbot. Anders als im umgekehrten Fall einer Auslegung der bereits bestehenden Beitrittsklausel des Art. 49 EUV, aus der sich gewisse Beschränkungen des mitgliedstaatlichen Ermessensspielraums bei der Beitrittsentscheidung herleiten lassen,¹⁴⁰ besteht im Falle des Ausscheidens aus der EG/EU bislang gerade keine ausdrückliche Regelung in den Verträgen, an welche die genannten Prinzipien anknüpfen könnten. Gegen eine grundsätzliche Unabänderbarkeit der Verträge spricht deshalb schon die verbliebene (Teil-) Souveränität der Mitgliedstaaten und die daraus resultierende Verfügungsmacht über von ihnen geschlossene Abkommen.¹⁴¹

E. Ergebnis

Der Streit um Austrittsmöglichkeiten aus der EG/EU ist von der Rechtslehre nie gelöst worden. Die im Entwurf eines Verfassungsvertrag für Europa vom 18. Juli 2003 enthaltene Austrittsklausel ist Resultat einer streitigen Verhandlung im Verfassungskonvent.

Der betreffende Art. I-59 VVE bietet Anlass für vielerlei Bedenken. Zwar verstößt die Klausel in materiellrechtlicher Hinsicht nicht gegen das Völker- oder Gemeinschaftsrecht, da weder die Ansätze zur Entwicklung einer Kategorie von primärrechtswidrigem Primärrecht noch zur Herausbildung der völkerrechtlichen Figur der „offenen Organisation“ bislang zu verbindlichen höherrangigen Rechtssätzen geführt haben, die der Einführung einer solchen Austrittsklausel entgegenstehen könnten.

¹⁴⁰ Vgl. *Zeb*, Recht auf Beitritt? – Ansprüche von Kandidatenstaaten gegen die Europäische Union, 2002.

¹⁴¹ So auch *Becker*, in: Schwarze, (Fn. 8), Art. 312 EGV, Rdnr. 12 in Anlehnung an die Verfassungslehre von *Carl Schmitt*: „Denn derjenige, der über die Rechtsmacht verfügt, eine Bindung einzugehen, muss grundsätzlich auch über die Macht verfügen, die Bindung zu lösen. Aus demselben Grund kann der *pouvoir constituant* nicht durch eine Bestimmung über die Unabänderbarkeit der Verfassung gebunden werden.“ *Becker* räumt aber ein, dass zum Einen die faktischen Verhältnisse zum Beispiel einer Auflösung der EG/EU entgegenstehen können. Zum Anderen geht er widersprüchlicher Weise davon aus, dass die Zuständigkeit zur Vornahme solcher einschneidender Maßnahmen von den Mitgliedstaaten auf die EG/EU selbst oder auf die Unionsbürger übergegangen sein könnte.

Allerdings widerspricht das Bestehen eines beliebigen, einseitigen Austrittsrechts dem Charakter und der Natur der EG/EU, die auf Dauerhaftigkeit und gegenseitiges Vertrauen in das fortgesetzte Mitwirken aller Beteiligten angelegt ist.

Weiterhin stehen praktische und politisch Probleme mit der neuen Klausel zu befürchten. Zum Einen eröffnet Art. I-59 VVE eine erhebliche Missbrauchsgefahr, da er Drohpotentiale eröffnet, im Rahmen einer „Hinausekelungspraxis“ gegen widerspenstige Mitgliedstaaten eingesetzt werden kann und Europaskeptikern eine neue, innenpolitisch extensiv einsetzbare Waffe an die Hand liefert. Zum Anderen könnte die mangelhafte Ausgestaltung des Austrittsverfahrens für erhebliche Schwierigkeiten in der Praxis sorgen, wenn von der Klausel tatsächlich einmal Gebrauch gemacht werden sollte. Der Entwurf eines Verfassungsvertrags sieht keine Regelungen für die Austrittsmodalitäten vor und verpflichtet die Mitgliedstaaten auch nicht zum Abschluss eines entsprechenden Abkommens, so dass offen bleibt, wie ein solches Ausscheiden *in concreto* zu bewältigen wäre.

Sollte die neue Verfassung in Kraft treten, bleibt alles in allem zu hoffen, wie es der Vertreter Estlands im Verfassungskonvent formulierte,

„that this clause will never be used“¹⁴².

¹⁴² *Hololei* (Fn. 106).