

# Art. 50 EUV – Sündenfall, Selbstverständlichkeit oder Chance?

Christina Schröck

## I. Einleitung

Die Frage nach einem einseitigen Austrittsrecht der Mitgliedstaaten war lange Zeit umstritten. Die Regelung des Art. 50 EUV, welcher das Recht zum Austritt und den anschließenden Prozess ausdrücklich normiert, hat diesem Streit ein Ende gesetzt.<sup>1</sup> Dennoch bleibt der Austritt aus der EU ein Streitthema, da sowohl die grundsätzliche Existenz der Regelung<sup>2</sup> als auch die konkrete Ausgestaltung<sup>3</sup> auf Kritik stoßen. Diese Kritik ließ sich bisher zumindest mit dem Hinweis auf die fehlende praktische Relevanz entschärfen, da ein Austritt unwahrscheinlich erschien.<sup>4</sup> Dies könnte sich jedoch aufgrund der aktuellen Diskussion im Vereinigten Königreich<sup>5</sup> ändern.

Der folgende Beitrag fasst den bisherigen Streitstand zusammen und gibt einen Ausblick auf die mögliche Entwicklung des Streits, insbesondere im Hinblick auf die Situation im Vereinigten Königreich.

## II. Einheitsverlust oder Souveränitätsgewinn?

Die Europäische Union ist ein Verbund souveräner Staaten, kein Bundesstaat.<sup>6</sup> Sie soll auch nicht als „Völkergefängnis“<sup>7</sup> betrachtet werden, sondern basiert auf freiwilliger Integration.<sup>8</sup> Insofern verwirklicht sich durch die Existenz eines Austrittsrechts nur die Souveränität der Mitgliedstaaten.<sup>9</sup> Es zeigt zudem, dass die Union von ihren Mitgliedstaaten insoweit unabhängig ist, dass sie rechtlich selbständig ist.<sup>10</sup>

In der Debatte um ein mögliches Austrittsrecht besteht zumindest dahingehend Einigkeit, dass der Austritt eines dazu entschlossenen Mitgliedstaates faktisch nicht verhindert werden kann.<sup>11</sup> Insofern ließe sich anführen, dass Art.

50 EUV diesen Gedanken nur konsequent zu Ende führt. Mit anderen Worten: Wenn ein Staat wirklich austreten möchte, gibt ihm die Regelung ein Verfahren an die Hand, mit dem dieser Schritt durchgeführt werden kann. Allerdings stellt Art. 50 EUV nicht nur eine Prozeduralisierung der *clausula rebus sic stantibus* (vgl. Art. 62 WVRK<sup>12</sup>) dar, die den Austrittsprozess als *ultima ratio* behandelt, sondern es ist ein einseitiges Recht, das keine materiellen Voraussetzungen außer der Vereinbarkeit des Austritts mit nationalem Verfassungsrecht hat.<sup>13</sup>

Das Fehlen solcher materiellen Voraussetzungen eines Austritts ist wohl der größte Kritikpunkt der Regelung. Denn dass völkerrechtlich eine Beendigung der Verträge unter bestimmten Umständen möglich sein muss, bestreitet wie zuvor beschrieben kaum jemand. Allerdings ist ein einseitiger Austritt aus einem völkerrechtlichen Vertrag nur in Ausnahmefällen möglich.<sup>14</sup> Da Art. 50 EUV den Austritt jedoch praktisch an keinerlei materielle Voraussetzungen knüpft, ist nun ein unbegründeter Austritt möglich. Dies führt zu verschiedenen Problemen.

Nach der Erklärung des Austritts sollen im Europäischen Rat Beratungen und Verhandlungen über die zukünftigen Beziehungen zum austretenden Staat stattfinden. Dies ist jedoch weitaus sinnvoller, wenn der Grund für den Austritt bekannt ist<sup>15</sup>, um ein vernünftiges Abkommen auszuhandeln zu können. Zwar mag es in der Praxis fernliegend erscheinen, dass ein Staat seine Entscheidung überhaupt nicht begründet. Dennoch wäre zumindest eine rudimentäre Begründungspflicht wünschenswert. Diese könnte sich jedoch aus dem Grundsatz der Unionstreue (Art. 4 Abs. 3 EUV) ergeben.<sup>16</sup> Denn zu einer loyalen Zusammenarbeit gehört es auch, den Vertrags- oder Verhandlungspartner zu informieren. Nur auf diese Weise ist eine Zusammenarbeit überhaupt möglich. Allerdings könnte der Austrittswunsch zu einer Beschränkung der Loyalitätspflicht des austrittsbereiten Mitgliedstaats führen,<sup>17</sup> denn dieser wünscht eine Zusammenarbeit dann gerade nicht mehr im gleichen Maße.

1 Calliess in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 4. Aufl. 2011, Art. 50 EUV Rn. 2.

2 Bruha/Nowak, AVR 42 (2004), 1 (8).

3 Terhechte, EuR 2008, 143 (152).

4 Hanschel, NVwZ 2012, 995 (998).

5 Thym, EuR-Bei 2013, 23 (43); zur Möglichkeit des „pull-out“: Zeder, EuR 2013, 454.

6 Dazu ausführlich: Huber, EuR 2003, 574 (591).

7 Streinz/Ohler/Hermann, Der Vertrag von Lissabon zur Reform der EU, 3. Aufl. 2010, S. 48.

8 Terhechte, EuR 2008, 143 (151).

9 Calliess in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 4. Aufl. 2011, Art. 50 EUV, Rn. 21.

10 Streinz/Ohler/Hermann, Der Vertrag von Lissabon zur Reform der EU, 3. Aufl. 2010, S. 48.

11 BVerfGE 89, 155 (190); J. H. H. Weiler, 100 Yale Law Journal (1991), 2403 (2412); Terhechte, EuR 2008, 143 (151).

12 Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge, UNTS Bd. 1155 S. 331, BGBl. II 1985, S. 926.

13 Terhechte, EuR 2008, 143 (152).

14 Vgl. Art. 62 WVRK.

15 Terhechte, EuR 2008, 143 (152) zweifelt in diesem Fall vollständig am Sinn einer Beratung.

16 Zurückhaltend: Hanschel, NVwZ 2012, 995 (997).

17 Zeh, ZEuS 2004, 173 (199).

Da die Austrittserklärung ein „einseitiger Willensakt“<sup>18</sup> ist, könnte sich daraus möglicherweise die sofortige Beendigung oder Beschränkung der Unionstreue ableiten. Dies ist jedoch vor dem Hintergrund des Art. 50 Abs. 2 EUV abwegig, da dieser eine unionsrechtliche Verhandlungspflicht enthält.<sup>19</sup> Daraus ergibt sich, dass eine unionale Zusammenarbeit notwendig und das Gebot der Unionstreue zu berücksichtigen ist. Zudem steht zu vermuten, dass einem austretenden Staat an einem Abkommen mit der EU gelegen sein wird, denn die durch einen Beitritt erlangten Handelsvorteile möchte vermutlich kein Staat aufgeben.

Gegner der Austrittsregelung befürchten, dass schon die Existenz des Art. 50 EUV zu einer Fragmentierung der Europäischen Union führt. Die Möglichkeit eines Austritts habe quasi Aufforderungscharakter und gefährde die bezweckte Integration von Staaten in die EU.<sup>20</sup> Dadurch unterscheide sich die Union nicht mehr von anderen Organisationen,<sup>21</sup> sie verliere ihre Sonderstellung als „Schicksalsgemeinschaft“.<sup>22</sup> Denn die enge Verbindung der Staaten zählt zu den Vertragszielen der Europäischen Union (Art. 1 Abs. 2 EUV) und würde durch die Möglichkeit des einseitigen Austritts konterkariert.<sup>23</sup> Ob die Regelung tatsächlich zum Austritt ermutigt, erscheint wohl fraglich, da Staaten auch vorher nicht gezwungen waren, in der EU zu bleiben.<sup>24</sup> Jedenfalls führt die Existenz einer Option nicht automatisch zu deren Verwirklichung.

Allerdings ist ein Missbrauch der Regelung nicht ausgeschlossen.<sup>25</sup> Problematisch ist insbesondere die Einseitigkeit der Erklärung. Dass ein völkerrechtlicher Vertrag einstimmig von allen Beteiligten aufgelöst werden kann, bestimmt schon Art. 54 lit. b WVRK. Demnach würde ein Einstimmigkeitserfordernis oder zumindest ein obligatorisches Abkommen dem Integrationsgedanken Rechnung tragen.<sup>26</sup> Da aber ein Staat den Austritt einseitig erklären kann, könnte er dies als Druckmittel benutzen, um Forderungen gegenüber der EU durchzusetzen.<sup>27</sup> Auch ist es denkbar, dass die Bestimmung benutzt wird, um „Problemstaaten“ einen Austritt nahelegen, sie also hinauszudrängen.<sup>28</sup> Die einseitige Austrittsmöglichkeit könnte aber auch als Chance betrachtet werden, unzufriedenen Mitgliedstaaten eine „gesichtswahrende“ Alternative im Konflikt zu bieten.<sup>29</sup> Auch

ist der Austritt eines Staates einem vollkommenen Scheitern der Union vorzuziehen.<sup>30</sup> Zwar wäre eine – wenn auch mühsame – Kompromissfindung wünschenswert<sup>31</sup>, doch ist eine solche gerade in einem heterogenen Gefüge wie der Union nicht immer realistisch.

Die Sonderstellung der EU könnte jedoch gewahrt werden, wenn man die Austrittsregelung als Verstärkung der unionsrechtlichen Legitimation<sup>32</sup> betrachtet. Denn wenn ein Austritt grundsätzlich „ohne weiteres“ möglich sei, könnten sich Europaskeptiker nicht mehr darauf berufen, keine Wahl gehabt zu haben oder in der Union „gefangen“ zu sein.<sup>33</sup> Durch die Rückübertragung von Hoheitsrechten auf die Staaten würde die Austrittsregelung also dem oft kritisierten Demokratiedefizit entgegenwirken.<sup>34</sup> Ein größerer Rückhalt für europäische Entscheidungen würde dann möglicherweise auch zu einer verstärkten Integration führen, denn souveräne Staaten fügen sich wohl eher in eine Einheit ein, aus der sie jederzeit wieder austreten können. Zudem erscheint eine Gemeinschaft, deren Entscheidungen demokratisch legitimiert sind, vermutlich für viele Staaten reizvoller. Dieser Ansicht kann jedoch nur sehr bedingt gefolgt werden. Der Austritt als Alternative erscheint gerade bei kleineren Meinungsverschiedenheiten als viel zu weitreichend, um ernsthaft in Erwägung gezogen zu werden.<sup>35</sup> Zudem wird die Verstärkung der demokratischen Legitimation einfach behauptet, ohne auszuführen, woher sich diese ergeben soll. Denn auch wenn ein Staat die Möglichkeit hat, auszutreten, so bedeutet dies nicht, dass die Entscheidungen der Gemeinschaft, die er verlässt, dadurch in höherem Maße demokratisch legitimiert sind.<sup>36</sup>

Von den Gegnern der Austrittsregelung wird auch immer wieder das Spannungsverhältnis zur unbegrenzten Geltungsdauer der Verträge (Art. 53 EUV, Art. 356 AEUV) betont. Denn wenn die Verträge unbegrenzte Geltung für sich in Anspruch nehmen, können sie doch nicht durch eine einseitige Kündigung aufgehoben werden.<sup>37</sup> Allerdings bedeutet unbegrenzt nicht zwangsläufig unauflöslich, sondern im Hinblick auf die 50-jährige Befristung des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS-Vertrag) nur unbefristet.<sup>38</sup> Daher kann man die Regelung des Art. 50 EUV nicht als „primärrechtswidriges Primärrecht“<sup>39</sup> bezeichnen, sondern muss die unbegrenzte Geltungsdauer im historischen Zusammenhang betrachten. Dennoch zeigt die fehlende zeitliche Begrenzung

18 *Calliess* in: *Calliess/Ruffert* (Hrsg.), *EUV/AEUV*, 4. Aufl. 2011, Art. 50 EUV, Rn. 5.

19 *Calliess* in: *Calliess/Ruffert* (Hrsg.), *EUV/AEUV*, 4. Aufl. 2011, Art. 50 EUV, Rn. 15.

20 *Bruha/Nowak*, AVR 42 (2004), 1 (8, 24); *Hanschel*, NVwZ 2012, 995 (998); *Terhechte*, EuR 2008, 143 (153); *Zeh*, ZEuS 2004, 173 (204).

21 *Zeh*, ZEuS 2004, 173 (198); *Hanschel*, NVwZ 2012, 995 (998).

22 *Terhechte*, EuR 2008, 143 (153).

23 *Meier*, NJW 1974, 391 (391); *Zeh*, ZEuS 2004, 173 (202 f.).

24 *Streinz*, *Europarecht*, 9. Aufl. 2012, Rn. 105.

25 *Calliess* in: *Calliess/Ruffert* (Hrsg.), *EUV/AEUV*, 4. Aufl. 2011, Art. 2 EUV, Rn. 10.

26 *Zeh*, ZEuS 2004, 173 (203 f.).

27 *Hanschel*, NVwZ 2012, 995 (998); *Zeh*, ZEuS 2004, 173 (204).

28 *Kreutz*, <http://www.constitutional-convention.net/bulletin/archives/000174.html> (Stand: 27.01.14); *Hanschel*, NVwZ 2012, 995 (998); *Zeh*, ZEuS 2004, 173 (204).

29 *Calliess* in: *Calliess/Ruffert* (Hrsg.), *EUV/AEUV*, 4. Aufl. 2011, Art. 50 EUV, Rn. 21.

30 *Puttler*, EuR 2004, 669 (678).

31 *Zeh*, ZEuS 2004, 173 (204).

32 *Sant/Vella*, CONV 763/03, S. 4, <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=DE&t=PDF&gc=true&sc=false&f=CV%20763%202003%20INIT> (Stand: 04.2.14).

33 *Terhechte*, EuR 2008, 143 (150 f.).

34 *Hanschel*, NVwZ 2012, 995 (998).

35 *Becker* in: *Schwarze* (Hrsg.), *EU-Kommentar*, 3. Aufl. 2012, Art. 50 EUV, Rn. 2.

36 *Zeh*, ZEuS 2004, 173 (205).

37 *Von Simson*, in: *Aubin/von Caemmerer* (Hrsg.), *FS Riese*, 1964, S. 83ff.; *Schwarze*, EuR 1983, 1 (14 ff.).

38 *Calliess* in: *Calliess/Ruffert* (Hrsg.), *EUV/AEUV*, 4. Aufl. 2011, Art. 50 EUV, Rn. 10 f., 14.

39 *Zeh*, ZEuS 2004, 173 (209).

eine immanente Schranke für den Austritt auf: Eine solche unbefristete Gemeinschaft deutet auf einen engen Verbund hin, der nicht ohne weiteres aufgelöst werden soll. Ein Staat, der die Mitgliedschaft in der EU anstrebt, muss sich dessen bewusst sein. Demnach ist ein Austritt immer nur ultima ratio und kann nicht grundlos erfolgen.<sup>40</sup>

### III. Austritt bald Realität

Die Bedenken, die gegen Art. 50 EUV bestehen, werden teilweise durch die Aussage abgeschwächt, die Regelung werde vermutlich kaum praktische Bedeutung erlangen,<sup>41</sup> da die wirtschaftlichen und politischen Verflechtungen zwischen den Staaten einen Austritt faktisch ausschließen würden.<sup>42</sup> Die Aussagekraft einer solchen Feststellung ist jedoch gering.<sup>43</sup> Dies hat mit der rechtlichen Tragweite der Regelung nichts zu tun. Zudem könnte der pauschale Hinweis darauf, dass ein Austritt in der Praxis kaum denkbar sei, bald hinfällig werden. Denn in der aktuellen Debatte um ein britisches „pull-out“ aus der justiziellen Zusammenarbeit werden auch Rufe nach einem Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU laut.<sup>44</sup> Die EU-Skepsis in Großbritannien wird auch durch die Furcht vor „Sozialschmarotzern“ aus Bulgarien und Rumänien verstärkt, da diese Staaten nun in den Genuss der Arbeitnehmerfreizügigkeit kommen.<sup>45</sup>

Ob es zu einem solchen Austritt tatsächlich kommt, bleibt abzuwarten. Sicherlich wären die Kosten hoch.<sup>46</sup> Doch es könnte sich auch um eine Chance für die EU handeln; denn die „verschiedenen Geschwindigkeiten“ der Integration könnten das Ziel einer engen Union ebenso gefährden.<sup>47</sup> Insofern bietet der Austritt in Verbindung mit einem Abkommen über die zukünftigen Beziehungen die Möglichkeit einer Art „Teilmitgliedschaft“, die die Integration in einem neuen Licht erscheinen lässt. Anders ausgedrückt: Wer wirklich Teil einer engen Union sein möchte, wird oder bleibt Mitglied. Wer dies nicht möchte, kann anderweitige Beziehungen zur EU pflegen. Dabei könnte es allerdings passieren, dass austretende Staaten sich durch ein günstiges Abkommen die unionsrechtlichen „Rosinen“ herauspicken. Ob dies allerdings wirklich passiert, ist zum einen eine Frage der Praxis. Denn das angestrebte Abkommen wird ausgehandelt und nicht einseitig festgelegt. Dadurch liegt es auch in der Hand der Union einer ausgeprägten „Rosinenspickermentalität“ Einhalt zu gebieten. Zum anderen lässt sich die flexible Integration auch als ein solches Abkommen interpretieren, dass in diesem Fall für Mitgliedstaaten gilt. Somit kann ein Austritt in Verbindung mit einem „fairen“ Abkommen zu klareren Verhältnissen und einer engeren In-

tegration der verbleibenden Mitgliedstaaten führen. Ob dies gewünscht ist, hängt sicherlich davon ab, welche Form der Integration in der Union erreicht werden soll.<sup>48</sup>

### IV. Fazit

Die Austrittsregelung des Art. 50 EUV stößt zu Recht auf Kritik, denn sie gerät mit der unionsrechtlichen Zielsetzung eines vereinten Europas in Konflikt. Dennoch ist ein einseitiger Austritt als Ausdruck der mitgliedstaatlichen Souveränität notwendig. In einem heterogenen Staatenverbund kommt es oft zu Spannungen und wenn diese nicht aufgelöst werden können, droht ein Scheitern der Union. Das vollständige Auseinanderbrechen der EU widerspricht dem Ziel der Integration jedoch um ein Vielfaches im Vergleich zum Austritt eines Staates. Um ein solches Scheitern zu verhindern, bietet das Austrittsrecht ein valides Mittel an.

Auch wenn die Regelung selbst keine festgelegten materiellen Voraussetzungen kennt, so können sich doch Einschränkungen aus der jeweiligen nationalen Verfassung ergeben. Zudem setzen die unbegrenzte Geltungsdauer der Verträge, die damit verbundene Verantwortung eines Beitritts und der Grundsatz der Unionstreue dem Austrittsrecht Grenzen. Der Art. 50 EUV kann demnach in Fällen tiefliegender Konflikte zum Einsatz kommen und eine vollständige Auflösung der Union verhindern.

Somit kann man das Austrittsrecht durchaus auch als Chance für eine Neuverhandlung völkerrechtlicher Beziehung begreifen, die das Potential hat, zu einem neuen Verständnis von Integration zu führen. Auch wenn die Regelung durchaus kritisch bewertet werden kann, so kann sie doch mit gewissen Einschränkungen als Souveränitätsgewinn für die Mitgliedstaaten angesehen werden. Und Veränderungen des status quo müssen nicht zwangsläufig negativ sein.

40 Calliess in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 4. Aufl. 2011, Art. 50 EUV, Rn. 12.

41 Hanschel, NVwZ 2012, 995 (998); Terhechte, EuR 2008, 143 (153).

42 Jaekel, Jura 2010, 87 (90); Zeh, ZEuS 2004, 173 (201).

43 Zeh, ZEuS 2004, 173 (180 f., 201).

44 Zeder, EuR 2013, 454 (460).

45 <http://www.spiegel.de/politik/ausland/cameron-plan-reding-legt-grossbritannien-eu-austritt-nahe-a-936276.html> (Stand: 28.1.14).

46 Hanschel, NVwZ 2012, 995 (998); Zeh, ZEuS 2004, 173 (210).

47 Hierzu ausführlich Thym, EuR-Bei 2013, 23.

48 Eine Diskussion dieser Frage würde in diesem Rahmen zu weit führen.