



Sachstand

Rechtliche Möglichkeiten und Aspekte des Ausschlusses oder Austritts eines Mitglieds der Wirtschafts- und Währungsunion

Margot Heimbach, Olaf Zehnpfund

Rechtliche Möglichkeiten und Aspekte des Ausschlusses oder Austritts eines Mitglieds der Wirtschafts- und Währungsunion

Verfasser/in: MRn Margot Heimbach, ORnR Olaf Zehnpfund, M.A.
Sachstand: WD 11 – 3000 – 188/09
Abschluss der Arbeit: 21. Dezember 2009
Fachbereich: WD 11: Europa
Telefon: +49 (30) 227-33614

Eine stabile einheitliche Währung war seit dem Vertrag von Maastricht ein vorrangiges Ziel der Europäischen Union (EU). Mit der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) verständigten sich die Vertragsstaaten auf die Grundsätze stabile Preise, gesunde öffentliche Finanzen und monetäre Rahmenbedingungen sowie eine dauerhafte finanzierbare Zahlungsbilanz; diese Prinzipien wurden in Art. 4 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften (EGV) niedergelegt, die Zielbestimmungen und die konkreten Handlungsermächtigungen wurden in Art. 98 bis 124 EGV ausgeformt. Weitere Protokolle – insbesondere über die Satzung des Europäischen Systems der Zentralbanken und der Europäischen Zentralbank – sowie sieben Erklärungen einzelner Mitgliedstaaten vervollständigten den primärrechtlichen Rahmen der WWU.

Seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon am 1. Dezember 2009 sind die Kernbestimmungen zur Wirtschafts- und Währungspolitik der EU in Titel VIII des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) festgehalten; dessen Kapitel 4 (Art. 136 bis 138 AEUV) enthält besondere Bestimmungen für die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist.

1. Modifikationsmöglichkeiten bei der Wirtschafts- und Währungsunion?

An die primärrechtliche Verankerung der WWU in den Verträgen sind die Mitgliedstaaten und alle Organe der Europäischen Gemeinschaft (EG) und der EU gebunden. Der EGV und die dem Primärrecht gleichgestellten Protokolle sind von den Mitgliedstaaten ratifiziert und gemeinschaftsrechtlich verbindlich geworden, ebenso der „Vertrag von Lissabon zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft vom 13. Dezember 2007“.

Die Frage des Austrittes ist rechtlich umstritten, da die Verträge bis zu dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon keine spezielle(n) Bestimmung(en) über den Austritt eines Mitgliedstaates enthielten; seit dem 1. Dezember 2009 besteht dagegen mit Art. 50 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) eine Rechtsgrundlage für den Austritt aus der Union.

1.1. Geltung auf unbegrenzte Zeit

Art. 312 EGV bestimmte, dass der EGV auf unbegrenzte Zeit gilt. Entsprechende Regelungen befinden sich nunmehr in Art. 53 EUV und Art. 356 AEUV. Es handelt sich also um so genannte ewige Verträge. Im Schrifttum sind die rechtlichen Folgewirkungen der unbegrenzten Geltungsdauer strittig. Im Kern geht es dabei um die Frage, ob ergänzend zu den Bestimmungen des EGV/EUV/AEUV das allgemeine Völkerrecht subsidiär zur Anwendung kommt oder nicht.¹

Teilweise wurde aus Art. 312 EGV in Verbindung mit der Präambel zum EGV ein Verbot der Vertragsauflösung bzw. die rechtliche Unauflösbarkeit der Gemeinschaft abgeleitet.² Diese integrationsrechtliche Sicht wertet die Verträge als Akte der Verfassungsgebung und lässt eine Aufhebung auch nicht durch einen „actus contrarius“ zu.³ Gegen diese Auffassung spricht zum einen, dass

¹ Kokott, Juliane, in: Streinz, Rudolf, EUV-EGV, München 2003, Artikel 312 EGV, Rz. 2.

² Kokott, a.a.O. Artikel 312 Rz. 3; Schmalenbach, Kirsten, in: Callies, Christian/Ruffert, Matthias (Hrsg.), Callies/Ruffert, Das Verfassungsrecht der Europäischen Union, 3. Auflage, 2007, Art. 312, Rz. 2.

³ Geiger, Rudolf, EUV/EGV, München, 2004, Artikel 312, Rz. 3.

im EGV der vorgeschlagene Begriff „unauflöslich“ nicht aufgenommen wurde.⁴ Zum anderen sprechen Wortlaut, Entstehung und Systematik dafür, dass Art. 312 EGV die grundsätzlich unbegrenzte Geltungsdauer des Vertrages und einen Bindungswillen der Vertragsparteien in zeitlicher Hinsicht zum Ausdruck bringt.⁵ Der Europäische Gerichtshof (EuGH) hat zur Begründung des Vorrangs des Gemeinschaftsrechtes auf Art. 312 EGV zurückgegriffen und in diesem Zusammenhang auf die unbegrenzte Geltung des Vertrages hingewiesen.⁶ Weder in diesem Urteil noch im Rahmen anderer Entscheidungen hat der EuGH – soweit ersichtlich – Stellung genommen zur Frage eines Austritts eines Mitgliedstaates.⁷

Die so genannte völkerrechtliche Sicht sieht in den Verträgen eine besonders ausgestaltete „Entwicklungsstufe des Völkerrechtes“ und hält das Völkerrecht für weiter anwendbar, soweit die Regeln des Gemeinschaftsrechtes bzw. des Unionsrechts nicht vorgehen.⁸

Beide Auffassungen kommen übereinstimmend zum Ergebnis, dass Völkerrecht dann nicht anwendbar ist, wenn das Gemeinschafts-/Unionsrecht als *lex specialis* eine Regelung vorsieht. Zu unterschiedlichen Ergebnissen kommen die Positionen hinsichtlich der Frage der subsidiären Geltung von Völkerrecht.⁹

Es ist nicht erkennbar, dass die Mitgliedstaaten als die „Herren der Verträge“ ihre „Verfügungsgewalt zur gesamten Hand“ aufgeben hätten.¹⁰ Es lassen sich – so wird zur Begründung des völkerrechtlichen Lösungsansatzes ausgeführt – im Verhältnis der EU zu den Mitgliedstaaten noch vereinzelt völkerrechtliche Ansätze erkennen.¹¹ Dafür spricht schließlich, dass die Mitgliedstaaten als nächsten Schritt der Integration den Vertrag von Lissabon (mit Änderung der Grundlagenverträge der EG/EU) und gerade keine Verfassung beschlossen haben. Das Gemein-

⁴ Weber, in: von der Groeben, Hans, Schwartze, Jürgen (Hrsg.), Kommentar zum Vertrag über die Europäische Union und zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, 6. Auflage, 2004; Artikel 312 EG, Rz. 1 u. 2

⁵ Weber, a.a.O., Rz. 3 u. 4; Geiger, a.a.O., Rz. 2 verweist darauf, dass die Vertreter dieser Haltung in den Verträgen einen „Gesamtakt staatlicher Integrationsgewalt“ sehen.

⁶ EuGH, Rs. 6/64 Costa/E.N.E.L., Slg. 1964, 1255, 1269; Kokott, a.a.O., Rz. 2; ausführlich ist das Urteil analysiert bei Waltemathe, Arved, Austritt aus der EU: sind die Mitgliedstaaten noch souverän?, Frankfurt am Main, 2000, S. 46 ff.

⁷ Waltemathe, a.a.O., S. 51 ff weist auf die Rs. 50/94, Griechenland/Kommission hin, in der der EuGH bekräftigt hat, dass bei Unmöglichkeit der Erfüllung einer vertraglichen Verpflichtung gemeinsame Lösungen zu suchen sind.

⁸ Geiger, a.a.O. Artikel 312, Rz. 4 mit weiteren Nachweisen; an anderer Stelle wird darauf hingewiesen, dass aufgrund des dynamischen Charakters der Gründungsverträge und der spezifischen Merkmale der Integration weder die integrationsrechtliche noch die völkerrechtliche Sicht befriedigende Antworten auf die Frage nach der Nichtgeltung bzw. subsidiären Geltung der Regeln des allgemeinen Völkerrechtes oder ihrer Verdrängung geben können, Weber a.a.O. Artikel 312, Rz. 4 u. 5.

⁹ Eine ausführliche Darstellung zur Rechtsnatur der Gemeinschaft, zur Geschlossenheit der Rechtsordnung und zur unmittelbaren Wirkung des Gemeinschaftsrechtes gibt Waltemathe, a.a.O., S. 83.

¹⁰ So im Ergebnis auch Waltemathe, a.a.O., mit ausführlicher Begründung; Puttler, Adelheid, Sind die Mitgliedstaaten noch „Herren“ der EU?, EuR 2004, S. 669 mit dem Hinweis darauf, dass die Gründungsverträge völkerrechtlicher Natur seien und durch einen gegenläufigen Akt auch wieder aufgehoben werden können.

¹¹ Kokott, a.a.O., Rz. 3 m.w.N.

schaftsrecht beruhte und das Unionsrecht beruht auch weiterhin auf völkerrechtlichen Verträgen, die die Mitgliedstaaten untereinander vereinbart haben.¹²

1.2. Einseitige Kündigung oder einvernehmliches Ausscheiden eines Mitgliedstaates

Der EGV enthielt keine Bestimmungen über ein Recht auf Kündigung der Mitgliedschaft durch eine der Vertragsparteien; im Schrifttum besteht daher Einigkeit, dass nach der bis zum Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon geltenden Rechtslage eine einseitige Kündigung ausgeschlossen gewesen ist.¹³

Verständigten sich die Mitgliedstaaten auf ein einvernehmliches Ausscheiden eines Mitgliedstaates aus der Union, wäre ein Ausscheiden nach Einführung des ordentlichen Kündigungsrechtes von Art. 50 EUV möglich. Eine entsprechende Regelung für den AEUV (und damit die WWU) wurde nicht geschaffen.

Ein anderer Ansatz ist, das Ausscheiden gleichsam als die Kehrseite des Beitritts zu sehen und das Verfahren nach den für den Beitritt geltenden Vorschriften (nunmehr Art. 49 EUV) zu betreiben.¹⁴

1.3. Außerordentliches Kündigungsrecht nach allgemeinem Völkerrecht?

Als ultima ratio kommt der Rückgriff auf die außerordentlichen Kündigungsgründe des allgemeinen Völkerrechtes in Betracht, Art. 60 bis 62 WVRK. Im Schrifttum wird teilweise Bezug genommen auf die *clausula rebus sic stantibus*¹⁵. Die Änderung der Umstände, die zu einer solchen Maßnahme Anlass geben könnten, müssten jedoch „Wandlungen von revolutionärem Ausmaß“ sein.¹⁶ Insbesondere biete die Klausel integrationswilligen Mitgliedstaaten keine Grundlage für ein Vorgehen gegen einen Staat, der sich der weiteren Vertiefung verweigert.¹⁷

Schwierigkeiten bereite die Abgrenzung der *clausula* (Wegfall der Geschäftsgrundlage) zu den Tatbeständen der Vertragsverletzung, für die das Gemeinschafts-/Unionsrecht eigene Konfliktlö-

¹² Ausführlich zur Rechtsmacht der Mitgliedstaaten als der „Herren der Verträge“ siehe Cremer, Hans-Joachim in: Calliess/Ruffert, a.a.O., Art. 48 EUV, Rz. 4 m.w.N..

¹³ Schweitzer, a.a.O., Rz. 5; Kokott, a.a.O., Art. 312, Rz. 4; Schmalenbach, a.a.O., Art. 312, Rz. 3 weist hierzu auf den Grundsatz *pacta sunt servanda* hin.

¹⁴ Kokott, a.a.O., Artikel 312, Rz. 4.

¹⁵ Schweitzer, a.a.O., Art. 312, Rz. 5 verweist auf eine von Deutschland im Rahmen der Vertragsverhandlungen 1957 zu Protokoll gegebene Erklärung, wonach im Falle der Wiedervereinigung eine Überprüfung der Verträge über den Gemeinsamen Markt und Euratom stattfinden solle. Die Erklärung sei von den übrigen Vertragspartnern akzeptiert worden und laufe inhaltlich auf ein Austrittsrecht hinaus. Inhaltlich sei sie der *clausula* zuzuordnen; Waltemathe, a.a.O., S. 94 ordnet diese Erklärung dem in Art. 61 WVK niedergelegten Rechtsprinzip *ad impossibilia nemo tenetur* zu.

¹⁶ So plastisch Geiger, a.a.O., Art. 312, Rz. 8; Waltemathe, a.a.O., S. 98 ff sieht mögliche Anwendungsbereiche für den Wegfall der Geschäftsgrundlage u.a. darin, dass Mitgliedstaaten dauerhaft und wiederholt Vertragsverletzungen begehen und diese Verletzungen nicht auf das Verhalten des austrittswilligen Staates zurückzuführen seien.

¹⁷ Waltemathe, a.a.O., S. 97 argumentiert, dass eine Inanspruchnahme der *clausula* voraussetze, dass die stetige Vertiefung als selbstverständlich vorausgesetzt sei.

sungsmechanismen wie die Vertragsverletzungsverfahren vor dem Gerichtshof vorsieht.¹⁸ Weitgehend besteht Einigkeit darüber, dass zumindest vorrangig die nach Gemeinschafts-/Unionsrecht festgelegten Streitbeilegungsverfahren und Verfahren bei Vertragsverletzungen erschöpft sein müssen. Darüber hinaus wird verlangt, dass auch ein Vertragsänderungsverfahren nach Art. 48 EUV gescheitert sein muss.¹⁹ Pragmatisch scheint die Feststellung, dass sich die *clausula rebus sic stantibus* „ihre Voraussetzungen selbst, d.h. bei ihrer jeweiligen Anwendung, schafft“.²⁰

1.4. Ausschluss eines Mitgliedstaates

Im Wege der Vertragsrevision wäre ein Ausschluss eines Mitgliedes gegen dessen Willen nicht möglich, da eine solche Regelung gem. Art. 48 EUV die Zustimmung aller Vertragsparteien voraussetzte.

Andere, ausdrückliche Regelungen hierzu enthalten die Verträge nicht, weshalb sich erneut die Frage stellt, ob und wenn ja, unter welchen Voraussetzungen ein Rückgriff auf die allgemeinen Regeln des Völkerrechtes möglich ist. In diesem Kontext wird Art. 7 EUV unterschiedlich bewertet. Art. 7 EUV sieht ein Verfahren bis hin zur Suspendierung von Mitgliedschaftsrechten im Falle der Verletzung fundamentaler Grundsätze durch einen Mitgliedstaat vor. Zum Teil wird vertreten, dass zumindest seit Aufnahme des Art. 7 in den Vertrag, der *lex specialis* und als solcher abschließend sei, ein Rückgriff auf das allgemeine Völkerrecht ausgeschlossen sei.²¹ Im Übrigen bestehe für den Ausschluss als Sanktion keine Notwendigkeit mehr, da eine nach Art. 7 EUV mögliche umfassende Aussetzung der mitgliedschaftlichen Rechte einem Ausschluss gleichkomme.²² Da Art. 7 EUV aber nur greife, soweit die in Art. 6 EUV genannten Grundsätze betroffen seien, käme es – so zutreffenderweise – die kritische Position zum Ausschluss der Anwendung des allgemeinen Völkerrechtes – zu einer Sanktionslücke bei schwerwiegenden, anhaltenden Verstößen gegen andere als die in Art. 6 EUV genannten Grundsätze. Dies aber könnte zu einer unerträglichen Situation führen, wenn die gemeinschafts-/unionsrechtlich geregelten Streitbeilegungsmechanismen nicht mehr greifen würden. Als *ultima ratio* müsse ein Rückgriff auf das Völkerrecht zulässig und möglich sein.²³

1.5. Auflösung der Union durch Aufhebungsvereinbarung

Gem. Art. 54 Buchst. B) Wiener Vertragsrechtskonvention (WVRK)²⁴ wäre eine einvernehmliche Aufhebungsvereinbarung in Form eines völkerrechtlichen Vertrages möglich. Für einen solchen Vertrag würden die allgemeinen Regeln des Völkerrechtes gelten, nicht etwa die in den Verträgen

¹⁸ Kokott, a.a.O., Art. 312, Rz. 6 und 7 m.N. verweist darauf, dass Kritiker der Anwendung der *clausula* darin einen wesentlichen Ausschlussgrund sehen.

¹⁹ Kokott, a.a.O., Art. 312, Rz. 6.

²⁰ Waltemathe, a.a.O., S. 101.

²¹ Pechstein, Matthias, in: Streinz, a.a.O., Art. 7 EUV, Rz. 15; im Falle der Sanktionen der Gemeinschaft gegen Österreich ist dieser Artikel praktisch relevant geworden. Eine ausführliche Darstellung der Entstehungsgeschichte und der Folgen aus der tatsächlichen Anwendung gibt Schorkopf, in: Grabitz/Hilf, Das Recht der Europäischen Union, 38. Erg.Lfg., 2009, Art. 7 EUV, Rz. 3 ff.

²² Schorkopf, a.a.O., Art. 7 EUV, Rz. 45.

²³ Pechstein, a.a.O., Art. 7 EUV, Rz. 15; Koenig/Haratsch, a.a.O., Rz. 979; Geiger, a.a.O., Art. 312, Rz. 10.

²⁴ Wiener UN-Konvention über das Recht der Verträge vom 23.5.1969, BGBl. 1985 II S. 926.

vorgesehenen Verfahren für Vertragsänderungen. Der Aufhebungsvertrag ist als *actus contrarius* zur Gründung zu verstehen.²⁵

2. Fazit

Die Vergemeinschaftung der Währungspolitik mit der Einführung des Euro als einer einheitlichen Währung ist nach dem EGV grundsätzlich ein unumkehrbarer Vorgang.²⁶

Völker- und EU-rechtlich lässt sich gleichwohl die Möglichkeit einer Beendigung der Wirtschafts- und Währungsunion über die einvernehmliche Aufhebung der Union insgesamt oder den Austritt eines bzw. einzelner Mitgliedstaaten aus der Union vertreten. Ob dies allerdings gesellschaftlich und ökonomisch sinnfällig und durchführbar wäre, ist letztlich eine politische Frage.²⁷

(Margot Heimbach)

(Olaf Zehnpfund)

²⁵ Schmalenbach, a.a.O., Art. 312 Rz. 2; Schon begrifflich ist die Aufhebung eines Gründungsvertrages keine Änderung desselben. Ausführlicher zu den Grenzen des Art. 48 EUV: Vedder/Folz, in: Grabitz/Hilf, a.a.O., Art. 48 EUV, Rz. 14; Puttler, a.a.O., S. 676 mit der Ergänzung, dass auch die Vorschrift über die Geltungsdauer der Verträge nicht änderungsfest ist.

²⁶ Vgl. Herdengen, in: Maunz-Dürig, Grundgesetz, Kommentar, 55. Erg.Lfg., 2009, Art. 88, Rz. 25.

²⁷ So auch BVerfGE 89, S. 207.