

Studien zum Öffentlichem Recht, Völker- und Europarecht

Herausgegeben von Prof. Dr. Eckart Klein

Manuela Ludewig

Beendigungstatbestände als notwendige und dynamische Elemente der Mitgliedschaft in internationalen Organisationen unter besonderer Berücksichtigung von Art. 50 EUV

21

A. Einleitung

I. Ausgangspunkt

Internationale Organisationen sind aufgrund ihrer fundamentalen Bedeutung für die internationale Zusammenarbeit aus dem gegenwärtigen völkerrechtlichen Verkehr nicht mehr wegzudenken.¹ Der Erfolg der internationalen Organisationen ist zu einem großen Teil darauf zurückzuführen, dass sie „dynamische“ Völkerrechtssubjekte sind.² Dies bedeutet einerseits, dass sie von den hinter ihnen stehenden Rechtspersonen nach Belieben zu den verschiedensten Zwecken gegründet werden können und ihre Tätigkeitsfelder daher so vielseitig sind, dass sie sich auf alle Gebiete menschlichen Wirkens erstrecken.

Andererseits können internationale Organisationen wieder aufgelöst werden und ihr Mitgliederbestand kann sich verändern, weil es jederzeit zu einem Mitgliederzuwachs oder zu einem Mitgliederschwund kommen kann.

Im Gegensatz zum Mitgliederzuwachs durch die Aufnahme neuer Mitglieder ist die Notwendigkeit von Mitgliedschaftsbeendigungen für die Existenz und den Fortschritt der Organisation nicht evident. Vielmehr wird darin eine immanente Gefahr für die Verwirklichung des Organisationszwecks gesehen. Trifft der entsprechende Gründungsvertrag in Bezug auf Mitgliedschaftsbeendigungen keine präzisen Aussagen, wird meist auch die Frage ihrer Rechtmäßigkeit hoch umstritten und von einem Spannungsverhältnis zwischen staatlichem Souveränitätskonzept und Internationalisierung der Rechtsordnung geprägt sein.³ Dies traf bis vor Kurzem auch auf die EG/EU zu.

II. Problemstellung

Der Lissabonner Reformprozess brachte eine Neuerung mit sich, die – obwohl sie einen jahrzehntelang geführten Meinungsstreit beendete – in der Öffentlichkeit weitgehend unbeachtet blieb.⁴ Mit Einführung des Art. 50 EUV in der Fassung des Vertrages von Lissabon⁵ haben Mitgliedstaaten zum ersten Mal in der Geschichte der europäischen Integration ein Recht zum einseitigen Austritt aus der Union.

Das Austrittsrecht war bereits im 2004 gescheiterten Verfassungsvertrag enthalten, dessen Vertragstext erstmals im Wege der sogenannten Konvents-methode

1 Vgl. Weiß, Kompetenzlehre internationaler Organisationen, S. 2.

2 Hout, Die völkerrechtliche Stellung der Internationalen Organisationen, S. 186.

3 Vgl. Klabbers, International institutional law, S. 114.

4 So auch Zeh, ZEuS 2004, S. 173 (S. 174).

5 Vertrag von Lissabon zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft v. 13.12.2007, ABl. 2007 C 306/1ff.

entstand. Die Einfügung der Austrittsregelung war im Konvent heftig umstritten gewesen. In einigen der zwölf neuen Mitgliedstaaten, die in den Jahren 2004 und 2007 der Europäischen Union beigetreten sind, wurde mit innenpolitischen Schwierigkeiten gerechnet, sollte der parallel zu den Beitrittsverhandlungen erarbeitete Verfassungsvertrag keine Austrittsklausel enthalten.⁶ Nach Scheitern des Verfassungsvertrages durch die ablehnenden Referenden in Frankreich und den Niederlanden, entschied man sich im Lissabonner Reformprozess zur Erhöhung der Akzeptanz europäischer Verträge und Institutionen für die Vermeidung jedweder staatlicher Elemente. Die Europäische Union sollte eine „normale“ internationale Organisation sein, jedenfalls soweit, als die Mitgliedschaft auf Freiwilligkeit beruht.⁷ Auch die Austrittsklausel des Verfassungsvertrages wurde in den Vertrag von Lissabon übernommen.

Es verwundert nicht, dass in der bisherigen Erfolgsgeschichte der europäischen Integration die Normierung eines Austrittsrechts keine Priorität hatte. Die Europäische Union unterscheidet sich von normalen internationalen Organisationen der völkerrechtlichen Praxis erheblich. Sie ist eine Integrationsgemeinschaft, deren entscheidendes Merkmal der weitgehende staatliche Souveränitätsverlust ihrer Mitglieder ist.⁸ Daraus resultierten über ein halbes Jahrhundert Frieden und Wohlstand für Europa.

Art. 50 EUV unterstreicht indessen die staatliche Souveränität und bestärkt eine neue Finalitätsdebatte. Das Bundesverfassungsgericht sah sich aufgrund von Art. 50 EUV dazu veranlasst, das Rechtsverhältnis zwischen Union und Mitgliedstaaten kontraktuell zu deuten.⁹ Der Staatenverbund sei nunmehr eine „Vertragsunion souveräner Staaten“¹⁰. Die Norm des Art. 50 EUV und ein damit einhergehendes kontraktuelles Verständnis der Europäischen Union weichen aus Sicht des Europarechts eklatant von den in der Präambel und in Art. 1 EUV enthaltenen Vertragszielen ab, aus denen sich ein integrativer Charakter des Europarechts ergibt. Die Beendigung der Unionsmitgliedschaft scheint somit in einem immanenten Widerspruch zur Integration als Quasi-Geschäftsgrundlage der Europäischen Union zu stehen.

Von einer Norm wie Art. 50 EUV geht ferner ein erhöhtes Gefahrenpotential für die Stabilität der Gemeinschaft aus. Dabei ist es insbesondere der Erfolg der EU, welcher dieser Gefahr zugrunde liegt. Die Organisation befindet sich in einem Prozess sich erweiternder Integration, der durch eine zunehmende Übertragung von Hoheitsrechten gekennzeichnet ist. Durch den Vertrag von Lissabon vermehren sich diejenigen Politikfelder, in denen Entscheidungen nach dem Prinzip der

6 So Hololei, Statement by Alternate Member of the Convention Government of Estonia on articles 43–46 and the Final Provisions of the draft Constitutional Treaty, S. 1f.

7 *Kumin/Hummer/Obwexer*, in: Der Vertrag von Lissabon 2009, S. 315f.

8 Vgl. Klein, *Welttrends* 1995, S. 135 (S. 135ff.).

9 So auch Terhechte, *EuR – Beiheft* 1 2010, S. 135 (S. 140).

10 BVerfGE 123, 267 (357).

qualifizierten Mehrheit getroffen werden. Auch die politischen und wirtschaftlichen Verbindungen der Mitgliedstaaten werden dadurch immer enger. Unter diesen Bedingungen erhöht die erklärte Zielsetzung der Union, neue Mitgliedstaaten aufzunehmen, nicht nur bereits bestehende Spannungen.¹¹ Auch der gegenwärtige wirtschaftliche Kontext wird von Europakritikern genutzt, um die Frage der Mitgliedschaftsbeendigung für sich zu instrumentalisieren.

Im Gegensatz zum Europarecht stellt das Völkerrecht im Rahmen der Mitgliedschaft in internationalen Organisationen die Notwendigkeit von Beendigungstatbeständen wie Austritt und Ausschluss nicht grundsätzlich in Frage, sondern erkennt sie als Rechte souveräner Staaten in den meisten Fällen an. Obwohl durch Mitgliedschaftsbeendigungen mannigfaltige praktische, finanzielle und rechtliche Probleme entstehen, können sowohl die Realisierung als auch die bloße Existenz von Beendigungstatbeständen dazu beitragen, dass die Organisation ihren *status quo* aufrecht erhält oder sogar ihre durch den Gründungsvertrag gesetzten Ziele effektiver verwirklicht. Diese unter Umständen zweckdienlichen Eigenschaften von Beendigungstatbeständen werden im Rahmen der Untersuchung als „notwendige“ und „dynamische“ Elemente bezeichnet.

Es stellt sich die Frage, inwiefern derartige für normale internationale Organisationen geltende Überlegungen in Bezug auf die Notwendigkeit und Dynamik von Beendigungstatbeständen auch für eine supranationale Organisation wie die Europäische Union zutreffen.

Welche Bedeutung haben die letztlich doch unauffällige Norm des Art. 50 EUV im Besonderen sowie Beendigungstatbestände im Allgemeinen für den europäischen Integrationsprozess? Stellen sie insbesondere im gegenwärtigen politischen und wirtschaftlichen Kontext eine grundlegende Gefährdung oder aber eine Chance für das europäische Projekt dar? Sind sie notwendige oder sogar dynamische Elemente der Mitgliedschaft?

III. Gang der Untersuchung

In einem ersten grundlegenden Teil wird beschrieben, was im Rahmen der Untersuchung unter den Begriffen „Mitgliedschaft“ und „Beendigungstatbestände“ sowie „notwendiger“ und „dynamischer“ Wirkung zu verstehen ist.

Der zweite Teil der Arbeit untersucht, inwiefern völkerrechtliche Beendigungstatbestände notwendige und dynamische Elemente der Mitgliedschaft in internationalen Organisationen sind. Dies setzt zunächst eine Erörterung ihres normativen Rahmens voraus, welche eine Beschreibung der Voraussetzungen und des Verfahrens von verschiedenen Beendigungstatbeständen des partikulären und allgemeinen Völkerrechts umfasst.

11 Athanassiou, European Central Bank 2009, S. 1 (S. 5); am 9.12.2011 unterzeichnete Kroatien den Beitrittsvertrag in Brüssel und wurde nach Ratifizierung durch alle Mitgliedstaaten am 1.7.2013 28. Mitgliedstaat der Europäischen Union.

Anschließend wird die Frage beleuchtet, inwiefern Art. 50 EUV ein notwendiges und dynamisches Element der Mitgliedschaft in der Europäischen Union ist. Die Untersuchung der These erfordert eine Bestandsaufnahme der vorhandenen europa- und völkerrechtlichen Austrittstatbestände für die Mitgliedschaft in der Europäischen Union. Dies umfasst eine Analyse der Voraussetzungen, des Verfahrens und des Umfangs von Art. 50 EUV. Hier ist insbesondere die Frage, ob Art. 50 EUV auch einen partiellen Austritt aus der Währungsunion erfasst, von Interesse.

Auf Grundlage des Erarbeiteten erfolgt eine abschließende Beurteilung darüber, ob Art. 50 EUV trotz der von ihm ausgehenden Gefahren für den europäischen Integrationsprozess derart integrationsfördernd instrumentalisiert werden kann, dass seine Aufnahme in den Vertragstext gerechtfertigt ist. Ferner wird beleuchtet, welche Implikationen von Art. 50 EUV für das Funktionspotential einer vertraglichen Ausschlussklausel im Unionsrecht ausgehen. Die Ambivalenz dieser Tatbestände gilt es zu verstehen.