



**Rechtlich geordneter Austritt
aus der Europäischen Atomgemeinschaft vor und
nach Inkrafttreten
des Verfassungsvertrages¹
- Gutachten -**

1 Fragestellung

Die von Herrn Landtagsdirektor Dr. *Helmut Hörtenhuber* an mich herangetragene Fragestellung lautet:

Kann für den Fall des Inkrafttretens des am 18. Juli 2003 vom Vorsitzenden des Konvents *Giscard d'Estaing* dem amtierenden EU Ratspräsidenten, dem italienischen Premierminister, in Rom überreichten Entwurf eines Verfassungsvertrages¹ davon ausgegangen werden, dass ein rechtlich geordneter Austritt der Republik Österreich aus der EAG² unter Aufrechterhaltung der Zugehörigkeit zur künftigen EU³ zulässig sein wird?

* Für die Unterstützung bei der aufwendigen Dokumentation bedanke ich mich bei Dr. Franz Leidenmühler, Mag. Andreas Auer und Stud.-Ass. Petra Oberhuber, was meine uneingeschränkte Gesamtverantwortung für Text und Inhalt der Studie keineswegs mindert.

¹ Entwurf „Vertrag über eine Verfassung für Europa“, Amtsblatt (ABl.) 2003, C 169, S. 1 ff. Gemeiniglich EU-Verfassung genannt und im Folgenden als Verfassungsentwurf bezeichnet.

² Europäische Atomgemeinschaft.

2 Einleitung: gemeinschaftspolitischer Hintergrund

Die im Folgenden anzustellenden Überlegungen haben durch Art. 59 des in der Fragestellung bereits angesprochenen Entwurfes eines Verfassungsvertrages eine besondere Überhöhung erfahren. Erstmals in der Geschichte der Europäischen Union und ihrer Gemeinschaften werden mit dieser Bestimmung ausdrücklich rechtliche Vorkehrungen für einen Austritt eines Mitgliedstaates aus der Europäischen Union getroffen. Dadurch wurde an einem gemeinschaftspolitischen, keineswegs aber gemeinschaftsrechtlichen Tabu gerührt, wie zu zeigen sein wird. Die eigentliche Pikanterie der so beabsichtigten Rechtslage liegt in dem Umstand, dass die Konzeption des Art. 59 Verfassungsentwurf auf der Zusammenfassung der gegenwärtigen Europäischen Union mit den beiden nach dem Auslaufen der EGKS⁴ verbliebenen Gemeinschaften, und zwar der EG und der EAG zur "neuen" Europäischen Union basiert. Art. 59 Verfassungsentwurf sollte also den allfälligen Austritt eines Mitgliedstaates aus dieser neuen⁵ EU regeln. Damit hätten sich Spekulationen über einen separaten Austritt aus der EAG erübrigt, weil es diese als selbständige Organisation dann nicht mehr gegeben hätte. Es wäre nur mehr ein Austritt aus der neuen EU als ganzes, mit all den sich daraus unweigerlich ergebenden Konsequenzen möglich gewesen.

Genau dazu ist es aber eben nicht gekommen. Der Konvent konnte sich auf die Einbeziehung auch der EAG in die neu zu schaffende Union nicht einigen. Gemäß einem dem Entwurf des Verfassungsvertrages beigeschlossenen "Protokoll zur

³ Der Begriff EU muss hier im Vorgriff auf die künftige Rechtslage bereits als Inbegriff der Verschmelzung der gegenwärtigen EU mit der gegenwärtigen EG verstanden werden.

⁴ Der EGKSV ist gemäß seinem Art. 97 am 23. Juli 2002 außer Kraft getreten, sein Regelungsgegenstand unterfällt damit dem allgemeinen EGV. Vgl. dazu weiters den Beschluss 2002/596/EG des Rates über die Folgen des Außerkrafttretens des Vertrages über die Gründung der EGKS für die von der EGKS abgeschlossenen internationalen Abkommen vom 19. Juli 2002 (ABl. 2002, L 194, S. 36) sowie den entsprechenden Beschluss 2002/595/EG der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten (ABl. 2002, L 194, S. 35)

⁵ Gemäß Art. IV-2 Verfassungsentwurf soll der künftige Verfassungsvertrag die bisherigen Gründungsverträge EUV und EGV aufheben, so dass eine internationale Organisation, genannt Europäische Union entstehen soll.

Änderung des Euratom-Vertrages" soll dieser ein eigenständiger Vertrag und die EAG somit eine eigenständige Europäische Gemeinschaft neben der zu schaffenden neuen Europäischen Union bleiben.

Die folgenden Darlegungen stehen daher unter der Prämisse, dass die seit 4. Oktober 2003 in Rom gemäß Art. 49 EUV tagende Regierungskonferenz an dieser projektierten, künftigen Rechtslage nichts ändern wird.

3 Die Regelungen der Mitgliedschaft in Internationalen Organisationen

Internationale Organisationen (IO) werden in der Regel von zwei oder mehreren Staaten⁶ durch Abschluss eines völkerrechtlichen Vertrages auf der Grundlage ihrer souveränen Hoheitsgewalt zur Wahrnehmung gemeinsamer Interessen und Zielsetzungen gegründet. Mit einem solchen völkerrechtlichen Vertrag statten die Mitgliedstaaten die IO ihrerseits mit der Kompetenz zu hoheitlichem Handeln auf der völkerrechtlichen Ebene nach außen und der innergemeinschaftlichen nach innen aus.⁷ Dieserart hat ein Gründungsvertrag funktional gesehen, unabhängig von seiner tatsächlichen Bezeichnung, durchaus in dem Sinn Verfassungscharakter, als er die IO mit all den nötigen Kompetenz- und Verfahrenstatbeständen ausstattet, die ihrerseits die Grundlage für die Rechtsakte ihrer Organe sind. Die Hoheitsgewalt der Mitgliedstaaten setzt sich solcherart im Rahmen der der IO übertragenen Kompetenzen in deren Organen fort. Gelegentlich spricht man daher in der Literatur eben auch von der

⁶ Ausnahmsweise können es auch andere Völkerrechtssubjekte sein, was hier aber nicht weiter interessiert.

⁷ Damit unterscheiden sie sich von den non-governmental (nichtstaatlichen) Internationalen Organisationen (NG(I)Os), die auf der Vereinsrechtsordnung eines oder mehrerer Einzelstaaten basieren, was hier aber nicht weiter von Belang ist.

"abgeleiteten" Rechtspersönlichkeit von IOs im Gegensatz zur "originären" Rechtspersönlichkeit der Staaten.⁸

All dies verdeutlicht, dass die Regelungen der Mitgliedschaft zum harten Kern jedes Gründungsvertrages einer IO gehören, ja gehören müssen. Umgrenzen sie doch den persönlichen Geltungsbereich der Verfassung einer IO im obigen Sinne. Was die Gründungsmitglieder, also jene Staaten anlangt, die den ursprünglichen Gründungsvertrag angenommen haben, ergeben sich keine weiteren Probleme, weil ihre Mitgliedschaft ja vorgegeben ist.⁹ Besondere Vorkehrungen müssen jedoch für die Erweiterung einer IO, d.h. für die Aufnahme neuer Mitglieder getroffen werden. In der Regel wird dafür ein eigenes mehr oder minder elaboriertes Aufnahmeverfahren vorgesehen.¹⁰

Vor dem Hintergrund der vorliegenden Fragestellung interessieren aber mehr die Bestimmungen über eine Beendigung der Mitgliedschaft in einer IO. Doch darüber geben nur wenige Satzungen detaillierte Auskunft. Eher schon finden sich Normen über die Suspendierung von Mitgliedschaftsrechten oder gar den Ausschluss als Sanktion für vorangegangene Satzungsverletzungen.¹¹ Offensichtlich gibt es eine gewisse Zurückhaltung der Gründungsstaaten, in den Gründungsakt selbst Bestimmungen über die Beendigung von Mitgliedschaften aufzunehmen. In der Literatur spricht man von der Scheu, am Hochzeitstag an die Scheidung zu denken.¹² Die daraus resultierende Frage, ob aus dem Schweigen einer Satzung eher auf die Zulässigkeit oder den Ausschluss eines Rücktrittsrechtes¹³ zu schließen sei, wird von der überwiegenden Mehrheit der

⁸ Ein anderes Bild ist das von den Staaten als „natürliche“ und den IOs als „juristische“ Personen des Völkerrechts. Vgl. dazu *Hermann Mosler*, Völkerrechtstfähigkeit, in: *Karl Strupp/Hans-Jürgen Schlochauer* (Hrsg.), Wörterbuch des Völkerrechts, Bd. 3, 2. Aufl. (Berlin 1962), S. 665 ff.

⁹ Siehe z.B. Art. 3 UN-Charta.

¹⁰ So beispielsweise Art. 4 UN-Charta, oder das eher simple Verfahren in Art. 10 des NATO-Vertrages, der den Beitritt neuer Staaten an eine einstimmige Einladung durch die bestehenden Mitglieder knüpft.

¹¹ Z.B. Art. 5 und 6 UN-Charta.

¹² So z.B. *N. Feinberg*, Unilateral Withdrawal from an International Organization, 39 *British Yearbook of International Law* 1963, S. 190.

¹³ Im völkerrechtlichen Sprachgebrauch wird „Kündigung“ im Zusammenhang mit bilateralen und „Rücktritt“ im Zusammenhang mit multilateralen Verträgen, wie eben Satzungen von IOs verwendet.

Autoren in Richtung Rücktrittsverbot beantwortet. Der Austritt aus einer IO wird dabei als Sonderfall des Rücktritts von einem völkerrechtlichen Vertrages vor dem Hintergrund des Prinzips >pacta sunt servanda<¹⁴ behandelt.

Die Argumentationsrichtung wurde dafür bereits 1935 von einem als Forschungsprojekt unter den Auspizien der Harvard Law School erstellten Kodifikationsentwurfes zu mehreren Bereichen des allgemeinen Völkerrechtes vorgegeben.¹⁵ Selbst ein vorangegangener Vertragsbruch genüge nicht als Rücktrittsgrund, sondern allenfalls als Grund für eine Vertragssuspension.¹⁶ Dieser Linie folgt die "herrschende Lehre" der Vertragsrechtsanalysen¹⁷, wobei auch differenzierte Positionen erkennbar bleiben.

Oppenheim/Lauterpacht, um nur ein Beispiel zu nennen, schränken das Rücktrittsverbot für Verträge ohne Rücktrittsklausel auf jene Verträge ein, die nach dem Willen der Parteien offensichtlich auf lange Dauer oder aber auf bestimmte Laufzeiten abgeschlossen werden. Ansonsten gehen sie davon aus, dass andere Verträge, die eben nicht auf "everlasting conditions" ausgerichtet sind, wie etwa Handels- oder auch Bündnisverträge, durchaus auch ohne Rücktrittsklausel, wenn auch mit entsprechender Frist, kündbar sein sollten.¹⁸ Dieses Denkmuster wird von Lord *McNair* weitergeführt. Zwar setzt er genau bei den eben angesprochenen Zitaten aus dem Harvard Draft ein und geht von der grundsätzlichen Unzulässigkeit eines einseitigen Rücktritts aus, wenn es dafür im Vertrag keine besonderen Vorkehrungen gibt.¹⁹ Aber auch er versucht ein differenziertes Vorgehen nach der Art der Verträge, was im Einzelnen aber nicht zu

Daher im Folgenden durchgehend die Verwendung der Bezeichnung „Rücktritt von“ oder allenfalls „Austritt aus“.

¹⁴ So etwa *Josef L. Kunz*, *The Meaning and the Range of the Norm Pacta Sunt Servanda*, 39 *American Journal of International Law* 1945, S. 180 ff.

¹⁵ *Research on International Law*, als Supplemente in *American Journal of International Law* 1929, 1932, 1935 und 1939; vgl. weiters *Law of Treaties*, Art. 35, 29 *American Journal of International Law* 1935, Suppl. S. 664.

¹⁶ *Ibid.*, Art. 27 lit. b.

¹⁷ So etwa *Georg Dahm*, *Völkerrecht III* (Stuttgart 1961), S. 132; *Paul Guggenheim/Krystyna Marek*, *Verträge, völkerrechtliche*, in: *Karl Strupp/Hans-Jürgen Schlochauer* (Hrsg.), *Wörterbuch des Völkerrechts*, Bd. 3, 2. Aufl. (Berlin 1962), S. 539; *Charles Rousseau*, *Droit International Public I* (Paris 1970), S. 213.

¹⁸ *Lassa Oppenheim/Hersch Lauterpacht*, *Oppenheims International Law*, 8. Aufl. (London 1963), S. 938; so auch *Friedrich Berber*, *Lehrbuch des Völkerrechts* (München 1960), S. 455 f.

überzeugen vermag.²⁰ Grundlage dieses Ansatzes ist, wie im Grunde genommen auch bei *Oppenheim/Lauterpacht*, die Absicht der Parteien. Dadurch wird die rigorose Anfangsposition in dem Sinn relativiert, dass unter bestimmten Voraussetzungen der Wille der anderen Vertragsparteien, einen einseitigen Rücktritt doch zulassen zu wollen, vermutet werden kann. Dies treffe eben auf bestimmte Vertragstypen eher und auf andere weniger zu. Ein vergleichbarer Ansatz wird auch in der neueren Literatur weitergetragen.²¹

Was nun die Literatur zum Austritt aus IOs anlangt, so bietet sie mutatis mutandis keine vom eben Dargestellten besonders abweichenden Ansätze. Die auffallende zeitliche Häufung der Analysen hängt mit einer etwas aufgeregten Staaten- und Organisationspraxis im Umfeld der Bemühungen einiger Staaten zusammen, sich aus den United Nations (UN), der UN Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO)²² oder der World Health Organization (WHO) zurückzuziehen. All diese Fälle und ihre rechtliche Bewältigung taugen aber nur wenig als Präzedenzen, weil die betroffenen Staaten ihre jeweilige Mitgliedschaft nach einiger Zeit wieder aufgenommen haben²³.

Anders als die Satzung des Völkerbundes (VBS)²⁴, enthält nämlich die UN-Charta keine Regelung für einen einseitigen freiwilligen Austritt aus der Weltorganisation. Das Problem war aber am 25. Juni 1945 durchaus auf der Tagesordnung der Gründungskonferenz in San Francisco, und zwar in Form eines vom Plenum der Konferenz angenommenen "Report of Commission I". Aus diesem geht hervor, dass man auf eine Aufnahme einer Austrittsklausel in die Satzung verzichten sollte. Wenn

¹⁹ Lord McNair, *The Law of Treaties* (Oxford 1961), S. 512 ff.

²⁰ So auch Karl Zemanek, *Vertragsrecht*, in: Hanspeter Neuhold/Waldemar Hummer/Christoph Schreuer (Hrsg.), *Österreichisches Handbuch des Völkerrechts*, 3. Aufl. (Wien 1997), Rz. 391; D.P. O'Connell *International Law*, Vol. I (London 1965), S. 285.

²¹ Siehe etwa Alfred Verdross/Bruno Simma, *Universelles Völkerrecht*, 3. Aufl. (Berlin 1984), Rz. 806.

²² Ursprünglich enthielt der UNESCO-Vertrag keine Kündigungsklausel. Diese wurde erst mit Satzungsänderung 1995 eingeführt (28th Session, 28 C/Resolutions, S. 117).

²³ Zusammenfassende Darstellung u.a. bei Henry G. Schermers, *International Institutional Law* (Leiden 1972), S. 44 ff.

²⁴ Vgl. Art. 1 Abs. 3 VBS; Art. 26 Abs. 2 leg. cit. qualifiziert eine Verweigerung der Zustimmung zu einer Satzungsänderung als konkludenten Austritt.

allerdings "...a Member because of exceptional circumstances feels constraint to withdraw, and leave the burden of maintaining international peace and security on the other Members, it is not the purpose of the Organization to compel that member to continue its cooperation in the Organization..."²⁵. Damit wird die sehr stark von der prinzipiellen Unauflöslichkeit einmal eingegangener völkerrechtlicher Verpflichtungen geprägte Literatur der zweiten Hälfte des letzten Jahrhunderts mit einem für sie schwer einordenbaren pragmatischen Argument konfrontiert. Mehrere Autoren greifen dieses Problem auf, ohne allerdings näher darauf einzugehen²⁶. In der Tat stellt sich die Frage, auf welche Weise eine Internationale Organisation einen unwilligen Mitgliedstaat gleichsam bei der Stange halten, mehr noch, zur Kooperation zum Wohle aller bringen soll. So gesehen folgerichtig ging *Seidl-Hohenveldern* in einer früheren Studie sogar soweit, Staaten, welchen ein satzungskonformer Austritt aus einer IO verschlossen ist, vorzuschlagen, durch beharrlichen Satzungsbruch einen Ausschluss als Sanktion zu provozieren, um den gewünschten Effekt auf Umwegen zu erzielen.²⁷ Soweit ersichtlich als einziger Autor, leitet er in einer anderen Studie gerade aus diesem Dilemma ein allgemeines Austrittsrecht aus IOs ab.²⁸

Die Ratlosigkeit der älteren Literatur mit diesem simplen praktischen Problem der manchmal auch als solcher bezeichneten Zwangsmitgliedschaft zeigt die Realitätsferne der nahezu geschlossen vertretenen These von der "Unauflöslichkeit" eingegangener völkerrechtlicher Verpflichtungen, wenn ein Rücktritt oder Austritt nicht ausdrücklich vorgesehen sind. Kommt hinzu, dass ein ausdrückliches oder auch implizites

²⁵ United Nations Conference on International Organization (UNCIO), I 616 ff.

²⁶ Vgl. *Henry G. Schermers*, International Organizations, Membership, in: *Rudolf Bernhardt* (Hrsg.), *Encyclopedia of Public International Law*, Vol. II (Amsterdam 1995), S. 1320 ff. (S. 1323); *N. Feinberg*, Unilateral Withdrawal from an International Organization, 39 *British Yearbook of International Law* 1963, S. 189 ff. (S. 217 f.) meint, man müsse eben zwischen der formalen Mitgliedschaft und der Bereitschaft, sich aktiv an den Tätigkeiten einer Organisation zu beteiligen, unterscheiden.

²⁷ *Ignaz Seidl-Hohenveldern/Gerhard Loibl*, *Das Recht der Internationaler Organisationen*, 7. Aufl. (Köln 2000), Rz. 0529.

²⁸ *Ignaz Seidl-Hohenveldern*, *Stw Vertragsendigung*, in: *Derselbe* (Hrsg.), *Lexikon des Rechts-Völkerrecht*, 3. Aufl. (Neuwied 2001), S. 511.

Rücktrittsrecht die Bereitschaft von Staaten erhöhen könnte, IOs beizutreten²⁹, weil dadurch ein solcher Schritt des Charakters der Endgültigkeit entkleidet würde.

Ansonst ist sich die AutorenInnenschaft, von geringen Abweichungen abgesehen, in der Ablehnung einer allgemeinen Zulässigkeit einseitiger Austrittsmöglichkeiten aus IOs einig.³⁰ Besonders hervorgehoben sei hier *Kelsens* geradezu vehemente Ablehnung der rechtlichen Konsequenzen des zitierten Kommissionsberichtes der Gründungskonferenz der Vereinten Nationen.³¹

Diesen rigoros restriktiven Thesen stellt *Bindschedler* unter Berufung auf die Praxis des Schweizerischen Bundesrates einen differenzierteren Lösungsansatz entgegen. Demnach müsste ein Recht auch auf einseitigen Austritt dann mitgedacht werden, wenn die Satzung einer IO allseits bindende Mehrheitsentscheidungen durch ihre Organe vorsieht.³²

Außer Streit steht selbstverständlich auch für die ältere Literatur ein satzungskonformer Austritt, etwa auf der Basis einer Rücktrittsklausel³³ oder im Einvernehmen mit den anderen Mitgliedstaaten oder den zuständigen Organen der Organisation. Ein anderer zulässiger Grund wäre die auch bei Satzungen Internationaler Organisationen immer mitzudenkenden "clausula rebus sic stantibus"³⁴, wonach ein Austritt jedenfalls bei

²⁹ Vgl. *Wilfred Jenks*, Some Constitutional Problems of International Organizations, 22 *British Yearbook of International Law* 1945, S. 11 ff. (S. 22 ff.) in einer umsichtigen Analyse der einschlägigen Problemstellungen.

³⁰ Vgl. *Henry G. Schermers*, International Organizations, Membership, in: *Rudolf Bernhardt* (Hrsg.), *Encyclopedia of Public International Law*, Vol. II (Amsterdam 1995), S. 1320 ff. (S. 1322 ff.); *N. Feinberg*, Unilateral Withdrawal from an International Organization, 39 *British Yearbook of International Law* 1963, S. 189 ff. (S. 216).

³¹ *Hans Kelsen*, *The Law of the United Nations* (New York 1950), S. 122 ff.

³² *Rudolf L. Bindschedler*, *Rechtstragen der europäischen Einigung* (Basel 1954), S. 41 f.

³³ Vgl. z.B. Art. 7 der Satzung des Europarates, der hinsichtlich des Wirksamwerdens eines Austrittes auf das jeweilige Verrechnungsjahr abstellt.

³⁴ Zu diesem Beendigungsgrund vgl. *Wilfried Schaumann*, *Clausula rebus sic stantibus*, in: *Karl Strupp/Hans-Jürgen Schlochauer* (Hrsg.), *Wörterbuch des Völkerrechts*, Bd. 1, 2. Aufl. (Berlin 1960), S. 289 ff.; *Georg Schwarzenberger*, *Clausula rebus sic stantibus*, in: *Rudolf Bernhardt* (Hrsg.), *Encyclopedia of Public International Law*, Vol. I (Amsterdam 1992), S. 611 ff.; *Jörg P. Müller*, *Vertrauensschutz im Völkerrecht* (Köln 1971); *Oliver J. Lissitzyn*, *Treaties and changed circumstances (rebus sic stantibus)*, 61 *American Journal of International Law* 1967, S. 895 ff.; *Erich Kaufmann*, *Das Wesen des Völkerrechts und die clausula rebus sic stantibus* (Tübingen 1911).

substantiellen Veränderungen der Rahmenbedingungen zum Zeitpunkt des Beitrittes den Weiterverbleib in der Organisation unzumutbar erscheinen lassen.

Am Ende dieses Überblicks sollte aber das Prinzip der Souveränität der Staaten in das Zentrum der hier anzustellenden Überlegungen gerückt werden. Bei den oben angesprochenen Austrittspraktiken wurde es immer wieder von seiten der damals kommunistisch regierten Staaten ins Treffen geführt und war in der völkerrechtlichen Literatur entsprechend distanziert diskutiert worden.³⁵ Nach der hier vertretenen Meinung muss bei der Lösung des Problems, ob das Schweigen einer Satzung zu einem autonomen Austrittsrecht als Vermutung für oder gegen das Vorliegen eines solchen zu deuten sei, in Ermanglung anderer Indizien, nach dem Lotusprinzip³⁶ vorgegangen werden. Das heißt, im Zweifel ist zu vermuten, dass die Mitgliedstaaten im Sinne der Wahrung ihrer Restsouveränität ein Austrittsrecht mitgedacht hätten. Dieser Ansatz findet sich auch in einer älteren Analyse.³⁷ In engerer Fokussierung auf unser Thema, erscheint dieser allein schon deswegen überlegenswert, wenn nicht zwingend, weil nicht nur die Möglichkeit von Mehrheitsentscheidungen, sondern bei hoch komplexen IOs, wie eben die jetzige Europäische Union und ihre Gemeinschaften auch durch die mitunter abgehobene Judikatur von Grenzorganen der Verpflichtungsstand eines Mitgliedstaates unvorhergesehene Ausmaße annehmen kann. Die in der Literatur immer wieder angesprochene Integrationschranke³⁸, ist ja letztlich nichts anderes als eine Metapher für die Belastungsgrenzen ziehende völkerrechtliche Souveränität.

³⁵ Vgl. *Henry G. Schermers*, *International Institutional Law* (Leiden 1972), S. 44 ff. mit weiteren Verweisen.

³⁶ Siehe die immer noch klassische Formulierung des Ständigen Internationalen Gerichtshofs (1927), PCIJ Ser. A No. 9, S. 18: „International Law governs relations between independent States Restrictions upon the independence of States cannot therefore be presumed“. Dazu vgl. *Kurt Herndl*, Lotus-Fall, in: *Karl Strupp/Hans-Jürgen Schlochauer* (Hrsg.), *Wörterbuch des Völkerrechts*, Bd. 2, 2. Aufl. (Berlin 1961), S. 431 ff.; *Kurt Herndl*, The Lotus, in: *Rudolf Bernhardt* (Hrsg.), *Encyclopedia of Public International Law*, Vol. III (Amsterdam 1997), S. 263 ff.

³⁷ *D.W. Bowett*, *The Law of International Institutions*, 2. Aufl. (London 1970) S. 350.

³⁸ Richtungweisend das Erkenntnis des Deutschen Bundesverfassungsgerichts im Fall „Maastricht“ (1993), BVerfGE 89, S. 155 ff. (S. 190, Rz. 112). Hierzu siehe *Ingo Winkelmann*, Das Maastricht-Urteil des

4 Rücktritt nach WVK

Nach Absicht der International Law Commission der UN³⁹ sollte mit Art. 56 der WVK⁴⁰ die oben dargestellte Diskussion über den Rücktritt von den Verträgen ohne Rücktrittsklausel durch eine geordnete und konzise Kodifikation festgeschrieben werden. Er lautet:

Kündigung eines Vertrags oder Rücktritt von einem Vertrag, der keine Bestimmung über Beendigung, Kündigung oder Rücktritt enthält

(1) Ein Vertrag, der keine Bestimmung über seine Beendigung enthält und eine Kündigung oder einen Rücktritt nicht vorsieht, unterliegt weder der Kündigung noch dem Rücktritt, sofern

a) nicht feststeht, dass die Vertragsparteien die Möglichkeit einer Kündigung oder eines Rücktritts zuzulassen beabsichtigten, oder

b) ein Kündigungs- oder Rücktrittsrecht sich nicht aus der Natur des Vertrags herleiten lässt.

(2) Eine Vertragspartei hat ihre Absicht, nach Absatz 1 einen Vertrag zu kündigen oder von einem Vertrag zurückzutreten, mindestens zwölf Monate im Voraus zu notifizieren.

Die Beweisführung für die Zulässigkeit einer Kündigung oder eines Rücktritts ohne Kündigungs- bzw. Rücktrittsklausel hat daher die entsprechende, stillschweigende Absicht der Vertragsparteien oder die Kompatibilität einer einseitigen Kündigungs- bzw. einer einseitigen Rücktrittsmöglichkeit mit der Natur des Vertrages zu belegen. Offen bleibt dabei, ob dieser Nachweis jeweils positiv zu führen ist, oder ob es genügt aufzuzeigen, dass beide Möglichkeiten nicht ausgeschlossen sind. Oder anders formuliert, braucht es wie im oben gezeigten Beispiel aus der Gründungskonferenz für die UN eine dokumentarisch festgehaltene Zurkenntnisnahme einer vorgegebenen Austrittsmöglichkeit durch die Gründerstaaten, oder reichen allgemeine Hinweise in eine solche Richtung. Aus vorbereitenden Unterlagen zur Formulierung des jetzigen Art. 56 WVK geht zum einen hervor, dass man bemüht war, die oben dargestellten Meinungen

Bundesverfassungsgerichts vom 12. Oktober 1993 (Berlin 1994). Zur Diskussion in Österreich vgl. *Christoph Thun-Hohenstein/Franz Cede/Gerhard Hafner*, *Europarecht*, 4. Aufl. (Wien 2003), S. 84.

³⁹ Errichtet gemäß Art. 13 Abs. 1 lit. a durch General Assembly-Resolution 174(II) mit dem Auftrag die Kodifikation des Völkerrechtes voranzutreiben (siehe *Bruno Simma*, *Charter der Vereinten Nationen* (Kommentar, München 1991), S. 227).

⁴⁰ Wiener Vertragsrechtskonvention. Diese Bezeichnung hat sich, insbesondere in der hier verwendeten Abkürzung (WVK), in der Literatur etabliert. Die offizielle Bezeichnung: „Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge vom 23.05.1969“.

in der Literatur und auch der zahlenmäßig geringen Praxis, einigermaßen zu einem konklusiven Ganzen zu amalgamieren.⁴¹ Dabei ist eine leichte Präferenz für die „Absicht der Parteien“ zu erkennen. Zum anderen wurde einem US-Vorschlag nicht gefolgt, der vorgesehen hatte, in Abs. 1 lit. a der gegenwärtigen Fassung vor >feststeht< das Adverb >deutlich< (clearly) zu setzen, wodurch diesem Unterabsatz eine deutlich restriktivere Bedeutung zuteil geworden wäre.⁴² Aus dem Kommentar zum endgültigen Formulierungsvorschlag⁴³ geht hervor, dass große Uneinigkeit zwischen den Staaten zur Frage der Aufnahme- oder eben Nichtaufnahme von Rücktrittsklauseln in Kodifikationsverträge besteht. Die hohe Zahl diesbezüglicher Stimmenthaltungen bei der Seerechts- und der Wiener Konferenz über das Diplomaten- und Konsularrecht läßt sogar den Schluss zu, dass dieses Problem im Indifferenzbereich der *opinio iuris* der beteiligten Staaten war oder immer noch ist.⁴⁴

Nach der hier vertretenen Ansicht ist bei der Deutung der Ambivalenz der vorliegenden, kodifizierten Rechtslage, wie schon oben angesprochen, von der Souveränität der Staaten und in weiterer Folge dem Grundsatz der einschränkenden Interpretation völkerrechtlicher Verträge (*in dubio mitius*)⁴⁵ auszugehen. Das ist kein Widerspruch zur herkömmlichen Interpretation von Gründungsverträgen für IOs nach dem >implied powers< - Modell, wonach im Zweifel den Organen von IOs jene Kompetenzen zukommen, die zur Erfüllung akkordierter Zielsetzungen nötig sind, auch wenn sie nicht *expressis verbis* in den Satzungen vorgesehen sind.⁴⁶ Die hier interessierende Frage nach einem Rücktrittsrecht aus IOs ist keine nach der Kompetenz von Organen oder der IO als solchen. Vielmehr geht es darum, ob ein Staat bei Abschluss eines

⁴¹ Ralf G. Wetzel/Dietrich Rauschnig, *The Vienna Convention on the Law of Treaties*, *Travaux Préparatoires* (Frankfurt/Main 1978), S. 389 ff.

⁴² *Ibid.*, S. 392.

⁴³ Er ist nicht ident mit dem endgültig angenommenen, uns heute vorliegenden Text. Es fehlt lit. b von Abs. 1, der aber dem Sinn nach schon in einem früheren Entwurf vorformuliert war.

⁴⁴ Details *ibid.*, S. 394.

⁴⁵ So der Ständige Internationale Gerichtshof im Fall *Mossul* (1925), PCIJ Ser. B No. 2, S. 25. Vgl. auch Alfred Verdross/Bruno Simma, *Universelles Völkerrecht: Theorie und Praxis*, 3. Aufl. (Berlin 1984), S. 493 f.

⁴⁶ Zum >implied powers< - Modell vgl. *ibid.*, S. 494 f. (mit weiteren Nachweisen). Siehe auch Ignaz Seidl-Hohenveldern/Gerhard Loibl (Fn. 27), Rz. 1609 f.

Gründungsvertrages ohne entsprechende Rücktrittsklausel dieser IO auf Gedeih und Verderb ein für alle Mal verschrieben ist oder erwarten kann, sich rechtskonform, und zwar geordnet, auf den Status seiner Souveränität >quo ante< zurückziehen zu können, wenn dies aus welchen Gründen⁴⁷ immer geboten erscheint. Das ist die geradezu klassische Frage danach, ob sich ein Staat bei Gründung einer oder dem Beitritt zu einer IO im Zweifel zu mehr oder zu weniger Souveränitätsbeschränkung verpflichten wollte. Das >implied powers< - Modell ist davon säuberlich zu trennen. Es setzt den vollzogenen Eintritt in die IO voraus und greift erst ab seinem Vollzug bis zum Ende der Mitgliedschaft auf der IO-Ebene, das heißt im internen Staatengemeinschaftsrecht⁴⁸.

Vor dem Hintergrund dieser Überlegungen ist somit Art. 56 WVK in der Projektion auf das hier zu behandelnde Thema dergestalt anzuwenden, dass entweder zu prüfen ist, ob sich die Absicht der Vertragsparteien, einen Rücktritt implizite zuzulassen aus der Gesamtheit der Informationen über Gründung und Handhabung der Satzung oder aus der besonderen Natur des Vertrages ergibt. Ist dies nicht der Fall, ist zu prüfen, ob ein solches Rücktrittsrecht auszuschließen ist. Ist auch dies nicht der Fall, dann ist im Sinne von >in dubio mitius< ein solches Rücktrittsrecht anzunehmen. Damit schließt sich der Kreis der Argumentation zu der in der ILC bei der Abfassung des Art. 56 WVK einhellig herrschenden Überzeugung, dass diese Frage "not merely by reference to the character of the treaty but by reference to all the circumstances of the case" zu beurteilen ist.⁴⁹ Darüber hinaus löst sich durch diese Sicht das bereits mehrfach angesprochene Problem einer Zwangsmitgliedschaft, die ja im Grunde genommen nur durch allfällige Schadenersatzforderungen, sonst aber kaum zu bewirken ist.

Freilich versteht sich von selbst, dass ein solcher auch einseitiger Rücktritt auf eine Weise erfolgt, die Schaden von den in der Gemeinschaft verbleibenden Staaten abwendet. Schlichter Trennungsschmerz wird dabei nicht zu berücksichtigen, sehr wohl aber darauf zu achten sein, dass die übrigen Mitgliedstaaten durch eine entsprechende

⁴⁷ Bewusst wird hiermit kein Bezug zu den üblichen Vertragsauflösungstatbeständen wie >clausula rebus sic stantibus< hergestellt.

⁴⁸ Zum Begriff „Internes Staatengemeinschaftsrecht“ siehe *Alfred Verdross*, *Völkerrecht*, 2. Aufl. (Wien 1950), S. 4 f.

⁴⁹ *Ralf G. Wetzel/Dietrich Rauschning*, *op. cit.*, S. 394.

Rücktrittsfrist ausreichend Zeit finden, sich auf die neuen Verhältnisse einzustellen. Die in Art. 56 Abs. 2 WVK vorgegebene Frist von einem Jahr wird für den Fall von IOs möglicherweise als Minimum anzusehen sein. Die in Art. 59 Verfassungsentwurf vorgesehene Frist von 2 Jahren erscheint angemessener.

5 Beginn und Ende der Mitgliedschaft nach Gemeinschaftsrecht

Die Europäische Union und die nach dem Auslaufen der EGKS⁵⁰ verbliebenen beiden Europäischen Gemeinschaften EG und EAG sind internationale Organisationen auf der Grundlage des Völkerrechts. Sie wurden von den Mitgliedstaaten durch den Abschluss völkerrechtlicher Verträge gegründet und weiterentwickelt. Der aus einer Wechselwirkung aus gemeinschaftsrechtlicher Literatur⁵¹ und Judikatur⁵² des EuGH entstandene so genannte >sui generis< - Charakter des Gemeinschaftsrechts zwischen Völkerrecht und Staatsrecht vermag daran nichts zu ändern. Aus der Sicht des hier zu behandelnden Themas sind die Gründungsverträge wie Satzungen anderer IOs auch zu behandeln und als Grundlage für die Analyse der Mitgliedschaftsregelungen für die Europäische Union und ihre Gemeinschaften heranzuziehen.

Ursprünglich enthielten die Gründungsverträge für die Europäischen Gemeinschaften jeweils eigene Mitgliedschaftsregelungen.⁵³ Mit dem Vertrag von Maastricht wurden diese aufgehoben. Stattdessen wurden im neu geschaffenen EUV in Art. 49 gemeinsame Bestimmungen für die Aufnahme neuer Mitglieder der Union und ihrer Gemeinschaften aufgenommen. Dessen ungeachtet blieben die drei Gemeinschaften als selbständige IOs bestehen, wenngleich ein Beitritt zu ihnen nur in einem Beitrittspaket gemeinsam möglich war. Gemeinsam waren ihnen auch, und zwar schon

⁵⁰ Siehe oben Fn. 4.

⁵¹ Siehe die Darstellung bei *Rudolf Streinz*, *Europarecht*, 5. Aufl. (Heidelberg 2001), S. 44 ff.

⁵² Vgl. etwa EuGH, Rs. 26/62, *Van Gend und Loos*, Slg. 1963, S. 3 ff. („Gemeinschaft als neue Rechtsordnung des Völkerrechts“ (S. 25)); EuGH, Rs. 6/64, *Costa vs. ENEL*, Slg. 1964, S. 1253 ff. (S. 1269); EuGH, Rs. 11/70, *Internationale Handelsgesellschaft*, Slg. 1970, S. 1125 ff. („aus einer autonomen Rechtsquelle fließendes Recht“ (Leitsatz 1)).

von den beiden Fusionsverträgen⁵⁴ an, die Organe als eine Art Personalunion, unter Wahrung ihrer deutlich differenzierten Rollen und auch Verfahren nach den jeweiligen Gründungsverträgen. Ungeachtet der "Unionisierung" der Beitrittsverfahren wird die zeitliche Geltungsdauer in jedem der Verträge separat festgestellt.⁵⁵ Da sich in keinem der Verträge Rücktrittsklauseln finden, ist diesbezüglich auf die bereits dargestellten Regelungen des völkerrechtlichen Vertragsrechtes zu verweisen.

Der hier aber nicht weiter interessierende Rücktritt nach dem Modell >rebus sic stantibus<, d.h. unter Berufung auf außerordentliche, unvorhersehbare Änderung der ursprünglichen, für den Beitritt maßgeblichen Umstände (Art. 62 WVK) ist an sich denkmöglich, aber nur beschränkt umsetzbar. Die in den Verträgen enthaltenen Revisions- (Art. 48 EUV), sowie Schutz- und Notstandsklauseln (etwa Art. 95 Abs. 10 oder Art. 297 EGV) geben den Mitgliedstaaten ja die Möglichkeit, entsprechend gestaltend tätig zu werden. Wenn überhaupt, dann ist die Verwirklichung der Clausula nur dann vorstellbar, wenn ein Mitgliedstaat zu seinem Nachteil bei Änderungen der ursprünglichen Vertragsverhältnisse überstimmt wird.⁵⁶

Außer Streit steht naturgemäß der einvernehmliche Rücktritt oder eben Austritt durch *contrarius actus*⁵⁷ im Einvernehmen mit allen anderen Mitgliedstaaten.⁵⁸ Die Reduktion der EU-Mitglieder und damit die Verengung des persönlichen und räumlichen Geltungsbereiches des Rechtes der EU und ihrer Gemeinschaften liefe auf eine Vertragsrevision nach Art. 48 EUV hinaus. Manche schlagen in diesem Zusammenhang

⁵³ Art. 98 EGKSV, Art. 237 EGV und Art. 205 EAGV.

⁵⁴ Abkommen über gemeinsame Organe für die Europäischen Gemeinschaften vom 25. März 1957, geändert durch den Vertrag zur Einsetzung eines gemeinsamen Rates und einer gemeinsamen Kommission der Europäischen Gemeinschaften vom 8. März 1965 (ABl. 1967, L 152, S. 1 ff.).

⁵⁵ Art. 51 EUV, Art. 312 EGV, Art. 208 EAGV jeweils „auf unbestimmte Zeit“ und seinerzeit Art 97 EGKSV mit einer Laufzeit von 50 Jahren (siehe oben Fn. 4).

⁵⁶ Ebenso *Rudolf Streinz*, *Europarecht*, 5. Aufl. (Heidelberg 2001), S. 39; *Christian Koenig/Andreas Haratsch*, *Europarecht*, 3. Aufl. (Tübingen 2000), S. 333 f. Die Berufung auf die *clausula rebus sic stantibus* überhaupt für unzulässig hält *Claus-Dieter Ehlermann*, *Mitgliedschaft in der Europäischen Gemeinschaft – Rechtsprobleme der Erweiterung, der Mitgliedschaft und der Verkleinerung*, in: *Europarecht (EuR)* 1984, S. 113-125 (S. 124).

⁵⁷ So das Deutsche Bundesverfassungsgericht in seinem „Maastricht-Erkenntnis“; BVerfGE 89, S. 155 ff. (S. 190, Rz 112).

⁵⁸ Geregelt in Art. 54 lit. b WVK.

auch vor, die Regelung des Art. 49 (über die Erweiterung der Union) gleichsam in die Gegenrichtung anzuwenden.⁵⁹

Wie bereits mehrfach dargestellt, geht es an dieser Stelle aber um die Frage nach einem einseitigen Rücktritt, weil ein Staat in einem bestimmten Bereich der Daseinsvorsorge seine frühere Handlungsfreiheit zurückgewinnen möchte. Somit ist auf die Rechtslage nach der WVK zurückzugreifen.

6 Anwendbarkeit der WVK auf die Gründungsverträge der Europäischen Union und ihrer Gemeinschaften

Die WVK gilt für Verträge zwischen Staaten (Art. 1), nicht aber für Verträge zwischen IOs untereinander und IOs und Staaten⁶⁰. Sie gilt aber ausdrücklich für Gründungsverträge von IOs (Art. 5). Ihr zeitlicher Geltungsbereich setzt erst mit ihrem Inkrafttreten ein, das ist der 27. Jänner 1980. Sie ist nicht rückwirkend (Art. 4). Der Ordnung halber sei darauf hingewiesen, dass der zitierte Art. 4 in Wahrheit ein komplexes Netz unterschiedlicher zeitlicher Anwendbarkeiten der WVK insbesondere für einen multilateralen Vertrag mit schrittweise erweitertem persönlichem Geltungsbereich schafft. Die WVK ist gemäß ihrem Art. 84 Abs. 1 am 27. Jänner 1980 in Kraft getreten. Dieser Geltungsbeginn gilt auch für die EU-Mitglieder Dänemark, Finnland, Griechenland, Großbritannien, Italien, Österreich, Schweden und Spanien. Für Deutschland (1987), Luxemburg (2003) und die Niederlande (1985) ist die Geltung der

⁵⁹ Vgl. etwa *Christoph Thun-Hohenstein/Franz Cede/Gerhard Hafner*, Europarecht, 4. Aufl. (Wien 2003), S. 49. Ebenso *Gert Meier*, Die Beendigung der Mitgliedschaft in der Europäischen Gemeinschaft, in: *Neue Juristische Wochenschrift (NJW)* 1974, S. 391-394 (S. 394); *Claus-Dieter Ehlermann*, Mitgliedschaft in der Europäischen Gemeinschaft – Rechtsprobleme der Erweiterung, der Mitgliedschaft und der Verkleinerung, in: *Europarecht (EuR)* 1984, S. 113-125 (S. 124), der etwa analog der Festlegung von Beitrittsbedingungen die in solchem Falle erforderliche Aushandlung von „Entlassungsbedingungen“ inkl. Übergangsvorschriften, als erforderlich erachtet.

⁶⁰ Für diese Verträge gibt es eine eigene Vertragsrechtskonvention: *Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge Internationaler Organisationen* vom 20. März 1986, in: *25 International Legal Materials* 1986, S. 543 ff.

WVK erst später eingetreten.⁶¹ Das bedeutet, dass die Gründungsverträge der Union und ihrer Gemeinschaften für Finnland (Beitritt 1995), Griechenland (Beitritt 1981), Österreich (Beitritt 1995), Schweden (1995) und Spanien (Beitritt 1986) im Verhältnis zueinander in den Geltungsbereich der WVK fallen, für die anderen Mitgliedstaaten aber nicht. Da in einem solchen Fall, den Gesetzen der Logik folgend, nur die von allen Mitgliedstaaten eingegangenen vertragsrechtlichen Verpflichtungen gemeinsame normative Wirkung entfalten können, kann auf die WVK nur soweit rekurriert werden, als sie sich als Kodifikation des im zeitlichen Umfeld ihrer Verabschiedung der WVK geltenden völkerrechtlichen Gewohnheitsrechts erweist.

Mit anderen Worten, Art. 56 WVK muss auch das völkerrechtliche Gewohnheitsrecht über einen einseitigen Rücktritt von einem multilateralen Vertrag wiedergeben, was, wie gezeigt wurde, insofern geschieht, als dieses ja damals keineswegs eindeutig war. Der überaus aufwendige Nachweis, dass die konkrete Formulierung des Art. 56 WVK allgemeines, die 15 EU-Staaten bindendes Gewohnheitsrecht repräsentiert, wird durch den Umstand erleichtert, dass die völkerrechtliche Praxis die WVK sehr bald zum Bestandteil des völkerrechtlichen Gewohnheitsrechtes erhoben hatte, und daher auch jene Staaten bindet, die nicht zu ihren Parteien gehören. Soweit ersichtlich, war die erste diesbezügliche Entscheidung, die des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte (EGMR) in re *Golder*⁶².

Einen veritablen Austritt aus der Europäischen Union und ihren Gemeinschaften hat es bislang nicht gegeben.⁶³ Bemerkenswert ist allerdings, dass jene bei Unterzeichnung des EGV und EAGV abgegebene Erklärung der Bundesrepublik Deutschland allseits akzeptiert wurde, womit sie sich das Recht vorbehält, im Falle der Vereinigung der

⁶¹ Frankreich, Belgien, Irland und Portugal haben die WVK bis dato (11. Dezember 2003) noch nicht ratifiziert.

⁶² EGMR (1975), *Golder vs. UK*, Serie A, Vol. 18, S. 5 ff (Rz. 29 ff.).

⁶³ Der immer wieder angesprochene Fall *Grönland* ist bloß eine hier nicht weiter interessierende Reduktion des räumlichen Geltungsbereiches der Gründungsverträge im Territorium eines Mitgliedstaates, weil Dänemark als nach wie vor eigentlicher Souverän auch Grönlands weiterhin im Verband der Europäischen Union bleibt.

beiden deutschen Staaten die beiden Gründungsverträge einer „Überprüfung“ zu unterziehen.⁶⁴

Auch die Praxis der Gemeinschaftsgerichte basiert darauf, dass die WVK 1969 im Allgemeinen, und ihre in den Art. 54 bis 64 niedergelegten Regeln über die Vertragsbeendigung im Besonderen, anzuwendende Normen des Völkergewohnheitsrechts sind.

So sieht etwa Generalanwalt (GA) *Jacobs* – und im Anschluss auch der EuGH⁶⁵ – explizit die Bestimmungen über die Beendigung und Suspendierung von Verträgen der WVK 1969 als „Ausdruck bindender Regeln des Völkergewohnheitsrechts“⁶⁶ an. Und auch Generalanwalt *Saggio* nimmt Bezug auf die Vorschriften „für die Beendigung oder Suspendierung eines Vertrages [...], die das Gewohnheitsrecht vorgibt und die in den Artikeln 54 bis 64 des Wiener Übereinkommens niedergelegt sind“⁶⁷.

Darüber hinaus haben in zahlreichen Urteilen sowohl der EuGH als auch Generalanwälte Bezug auf verschiedene Vorschriften der WVK 1969 genommen, teils – obwohl die zu beurteilenden Tatsachensubstrate außerhalb des zeitlichen oder persönlichen Geltungsbereichs der WVK 1969 lagen⁶⁸ – unmittelbar auf die

⁶⁴ Zum ganzen näher *Podromos Dagoglou*, Recht auf Rücktritt von den römischen Verträgen?, in: *Roman Schnur* (Hrsg.), Festschrift für Ernst Forsthoff zum 70. Geburtstag (München 1972), S. 77-102 (S 90 ff.).

⁶⁵ Vgl. EuGH, Rs. C-162/96, *Racke vs. Hauptzollamt Mainz*, Slg. 1998, I-3655 ff. (Rz. 24).

⁶⁶ Vgl. Rs. C-162/96, *Racke vs. Hauptzollamt Mainz*, Schlussanträge GA *Jacobs*, Slg. 1998, I-3659 ff. (Rz. 20 u. 23).

⁶⁷ Vgl. Rs. C-149/96, *Portugal vs. Rat*, Schlussanträge GA *Saggio*, Slg. 1999, I-8395 ff. (Rz. 22).

⁶⁸ So wurde etwa Portugal in einem Falle durch den Generalanwalt die Kündigung eines völkerrechtlichen Vertrages mit einem Drittstaat, der im Widerspruch zu einer EG-Verordnung steht, gemäß den Bestimmungen der WVK 1969 nahegelegt, obwohl Portugal nicht Vertragspartei der Vertragsrechtskonvention ist. Vgl. Rs. C-62/98, *Kommission vs. Portugal*, Schlussanträge GA *Mischo*, Slg. 2000, I-5174 ff., Rz. 61.

Konvention⁶⁹, teils auf ihre Bestimmungen als Kodifikation von Normen des Völkergewohnheitsrechts⁷⁰.

Damit wird belegt, dass die Vorschriften über die Beendigung und Suspendierung völkerrechtlicher Verträge, wie sie in der WVK 1969 kodifiziert sind, als völkergewohnheitsrechtliche Normen in der Gemeinschaftsrechtsordnung Anwendung finden.

Bestätigung findet dies auch in den veröffentlichten Diskussionen im Konvent zur Zukunft Europas. So ist im Kommentar zu Art. 59 Verfassungsentwurf erwähnt, dass „nach Ansicht vieler [...] ein Austritt aus der Union auch dann möglich ist, wenn es keine ausdrückliche Bestimmung hierüber gibt“⁷¹ und durch die Aufnahme einer ausdrücklichen Bestimmung über den freiwilligen Austritt lediglich klare Verhältnisse geschaffen würden.

Einzelne Redner im Konvent forderten sogar die Streichung der Austrittsbestimmung mit dem Argument, dass die Möglichkeit des Austritts bereits aufgrund der WVK 1969 gegeben sei und daher nicht ausdrücklich in der Verfassung festgelegt werden müsse.⁷²

Grundtenor der Konventsdiskussionen zur Austrittsbestimmung ist jedenfalls, dass von einer solchen Bestimmung ein wichtiges politisches Signal an jene ausgehe, die möglicherweise behaupten, dass die Union ein starres Gefüge sei, das keinen Austritt zulassen würde.⁷³ Nach Auffassung einer „Mehrheit der Redner im Konvent“ müsse jedoch „jeder Mitgliedstaat die Möglichkeit haben, aus der Union auszutreten“.⁷⁴

⁶⁹ Vgl. EuGH, Rs. C-312/91, *Metalsa*, Slg. 1993, I-3751 ff. (Rz. 12); Rs. C-262/96, *Sürül vs. Bundesanstalt für Arbeit*, Schlussanträge GA *La Pergola*, Slg. 1999, I-2689 ff. (Rz. 47); Rs. C-224/01, *Köbler vs. Österreich*, Schlussanträge GA *Leger*, Slg. 2003, I-0000 (Rz. 88, Fn. 81).

⁷⁰ Vgl. etwa die Bezugnahme auf die Art. 31-33 und 60 WVK 1969 durch GA *Saggio*, Rs. C-149/96, *Portugal vs. Rat*, Schlussanträge GA *Saggio*, Slg. 1999, I-8395 ff. (Rz. 20-21); vgl. weiters GA *La Pergola*, Rs. C-171/96, *Pereira Roque vs. Jersey*, Slg. 1998, I-4610 ff. (Rz. 4, Fn. 11).

⁷¹ Kommentierung zu Art. 59 Verfassungsentwurf (CONV 724/1/03 REV 1, Anlage 2, S. 131 u. 132), hervorgehoben durch den Verfasser.

⁷² CONV 696/03, S. 11.

⁷³ Kommentierung zu Art. 59 Verfassungsentwurf (CONV 724/1/03 REV 1, Anlage 2, S. 131).

⁷⁴ CONV 696/03, S. 10 f.

Argumentativen Hintergrund hierfür bildet nicht zuletzt die oben bereits mehrfach angesprochene Souveränität der Mitgliedstaaten.⁷⁵

In diesem Zusammenhang ist bemerkenswert, dass die Gründungskonferenz für die EG und EAG die seinerzeit für Art. 312 EGV ursprünglich vorgeschlagene Formulierung "unauflöslich" nicht angenommen hat,⁷⁶ was der Vermutung einer einseitigen Rücktrittsmöglichkeit entgegengestanden wäre. So aber ist klaggestellt, dass die Gründerstaaten eine Auflösung der Gemeinschaft und einen einseitigen Rücktritt jedenfalls nicht ausschließen wollten.

Alles in allem bleibt als Zwischenergebnis zunächst festzuhalten, dass Art. 56 WVK auch für die Gründungsverträge der EU und ihrer Gemeinschaften als Norm des völkerrechtlichen Gewohnheitsrechtes gilt. Vor dem Hintergrund des oben erarbeiteten Verständnisses des Art. 56 WVK ist weiters festzuhalten, dass ein Austritt aus der EU zulässig ist, weil die Gründerstaaten einen solchen nicht ausgeschlossen haben und weil die Struktur der Verträge einen Rücktritt durchaus ermöglicht. Damit ist dann auch im obigen Sinn der auch im Gemeinschaftsrecht nach wie vor zentralen staatlichen Souveränität und dem Problem der Zwangsmitgliedschaft entsprechend Rechnung getragen.

⁷⁵ Vgl. etwa die Ausführungen des slowenischen Außenministers *Rupel* im Konvent: „The Union is based on the voluntary participation of sovereign states in the integration process. This sovereign will cannot be disregarded or „annulled“. If a country wishes to withdraw from the integration process, from the European Union, a procedure must be available [...]“ (Session v. 24./25. April 2003, Kommentar zum (damaligen) Art. 46 Verfassungsentwurf).

⁷⁶ Eine solche, politischen Willen zu einer unwiderruflichen Bindung signalisierende Formulierung fand sich etwa in Art. V der Wiener Schlussakte vom 15. Mai 1820, die den Deutschen Bund zu einem „unauflöselichen Verein“ erklärte, oder die Präambel der Reichsverfassung vom 16. April 1871, die vom „ewigen Bund“ spricht. Und auch die Acts of Union zwischen England und Schottland (1706/1707) und zwischen Großbritannien und Irland (1800) betonen wiederholt, dass sie für alle Zukunft („for ever after“, „in all time coming“) gelten. Vgl. die Nachweise bei *Prodromos Dagtoglou*, Recht auf Rücktritt von den römischen Verträgen?, in: *Roman Schnur* (Hrsg.), FS für Ernst Forsthoff zum 70. Geburtstag (München 1972), S. 77-102 (S. 79 f.) und *Michael Schweitzer*, Art. 312 EGV, in: *Eberhard Grabitz/Meinhard Hilf*, Das Recht der Europäischen Union – Kommentar (Loseblatt), EL 14 (Oktober 1999) Rz. 4.

7 Rücktrittsrecht nach Entwurf des Verfassungsvertrages

Wie eingangs dargelegt, enthält der Entwurf des Verfassungsvertrages im Gegensatz zu den geltenden Verträgen mit Art. 59 eine Bestimmung über den „Freiwilligen Austritt aus der Union“.⁷⁷ Er lautet einstweilen⁷⁸:

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. 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 Mitgliedstaats nimmt weder an den diesen Mitgliedstaat betreffenden Beratungen noch an der diesbezüglichen Beschlussfassung des Europäischen Rates oder des Ministerrates teil.

(3) 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.

(4) Ein Staat, der aus der Union ausgetreten ist und erneut Mitglied werden möchte, muss dies gemäß dem Verfahren des Artikels 57 beantragen.

Formal ist diese Rücktrittsklausel iSv. Art. 54 lit. a WVK eine *lex specialis* zu den übrigen Bestimmungen über die Beendigung von Verträgen der Wiener Vertragsrechtskonvention 1969. Sie geht daher der WVK vor.

Inhaltlich stellt der Wortlaut von Art. 59 Verfassungsentwurf auf einen einvernehmlichen Austritt aus der EU, oder anders formuliert, einen einvernehmlichen Rücktritt vom neuen EUV ab. Dem Umstand, dass ein solcher Rücktritt gemäß Art. 59 Abs. 3 auch ohne das in Abs. 2 vorgesehene Abkommen rechtswirksam wird, ist deutlich der Wille der Vertragsparteien zu entnehmen, letztlich doch auch einen einseitigen Rücktritt zu

⁷⁷ Ein Artikel, gegen den sich im Zuge der Debatten im Konvent übrigens der österreichische Regierungsvertreter *Dr. Hannes Farnleitner* in einem Änderungsvorschlag ausgesprochen hat. Vgl. CONV 779/03, S. 31.

⁷⁸ Mittlerweile liegt der laufenden Regierungskonferenz eine geringfügig modifizierte Version ohne substantielle rechtliche Änderungen vor (siehe Entwurf Regierungskonferenz vom 25. November 2003, CIG 50/03).

akzeptieren. Dadurch wird im Übrigen auch die oben heraus gearbeitete grundsätzliche Akzeptanz eines einseitigen Rücktritts von den Gründungsverträgen gleichsam im Nachhinein bestätigt.

Da der Verfassungsvertrag, sollte er angenommen werden, unter Aufhebung der bisherigen Verträge eine völlig neue⁷⁹ Rechtsgrundlage für die neue Union⁸⁰ sein soll, wird er dereinst voll in den zeitlichen Geltungsbereich der WVK für jene Mitgliedstaaten fallen, die ihr angehören. Wie gezeigt, erfasst aber die WVK die Gründungsverträge ohnehin auf gewohnheitsrechtlicher Basis, so dass de facto keine Zuordnungsprobleme entstehen. Für den Bereich des EUV (neu) sind diese aber, wie gesagt, entbehrlich.

Anders stellt sich die Frage im Zusammenhang mit dem ja intakt gebliebenen EAGV. In dem oben angesprochenen Protokoll zum EAGV⁸¹ werden zwar eine Reihe von Querverbindungen zum Verfassungsentwurf hinsichtlich Organe und der Entscheidungsverfahren hergestellt, die EAG bleibt aber als eigenständige Organisation ausdrücklich erhalten. Das bedeutet, dass ein Rücktritt vom EAGV nicht vom Art. 59 Verfassungsentwurf erfasst, sondern auf die als völkerrechtliches Gewohnheitsrecht die Gründungsverträge, wie oben gezeigt, erfassende WVK gegründet ist.

Der seit 4. Oktober 2003 tagenden Regierungskonferenz liegt mittlerweile eine neue Fassung dieses Protokolls vor⁸², die unter anderem Art. 59 Verfassungsentwurf auch in den Text des novellierten EAGV überführt. Sollte diese modifizierte Version des EAGV-Protokolls von der Regierungskonferenz angenommen werden, dann sind auch für die EAG die oben umfänglich ausgeführten gewohnheitsrechtlichen Überlegungen entbehrlich, weil dann der Rücktritt vom EAGV - und zwar unter Beibehaltung der Mitgliedschaft bei der EU - nach denselben Regeln zulässig sein wird, wie nach dem Verfassungsentwurf für die EU (neu).

⁷⁹ Art IV-2 Verfassungsentwurf.

⁸⁰ Wie oben dargestellt, als Integrat von jetziger EU und jetziger EG. Die EAG soll ja eigenständig bleiben.

⁸¹ Siehe oben Seite 2.

⁸² Protokoll zur Änderung des Vertrags zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft, Entwurf Regierungskonferenz vom 25. November 2003, CIG 50/03 ADD 1.

8 Schlussfolgerungen

Aus all diesen Gründen lässt sich das Ergebnis des vorliegenden Gutachtens wie folgt zusammenfassen:

Das im Entwurf eines Verfassungsvertrages für die EU (neu) enthaltene Recht der Mitgliedstaaten, in einem nach Art 59 rechtlichen geordneten Verfahren aus der EU (neu) auszutreten, erstreckt sich nicht auch auf die als eigenständige Organisation verbleibende EAG.

Dies wäre nur dann der Fall, wenn der zuletzt angesprochene neue Entwurf eines Protokolls zum EAGV die Zustimmung der laufenden Regierungskonferenz findet. Dann wäre der Austritt aus der EAG ebenfalls nach dem Verfahren gemäß Art. 59 Verfassungsentwurf zulässig, ohne die Mitgliedschaft in der EU (neu) zu beeinträchtigen.

Ein solcher Austritt aus der EAG wäre nach einer Frist von 2 Jahren auch dann rechtswirksam, wenn das in Art 59 Verfassungsentwurf vorgesehene Austrittsabkommen nicht zustande kommt.

Ein separater Austritt aus der EAG wäre unter gewohnheitsrechtlicher, sinngemäßer Anwendung des Art. 56 WVK auch dann zulässig, wenn es zu der angesprochenen Modifikation des EAGV-Protokolls nicht kommen sollte. In diesem Fall ist eine entsprechende Rücktrittsfrist einzuhalten, die mindestens 1 Jahr, im Hinblick auf den wohl umfangreichen Rückabwicklungsaufwand eher 2 Jahre ausmachen sollte.


(Manfred Rotter)