

## Die EU zwischen Souveränität und Erpressbarkeit Ein Beitrag zur Debatte um den Austritt oder Ausschluss von Mitgliedstaaten und einer „EU 2.0“

Lukas Harta, Matthias Kullas, Patrick Stockebrandt, Henning Vöpel, André Wolf



© shutterstock/danielo

**Die EU kämpft inmitten geopolitischer Konflikte um die eigene außenpolitische Souveränität. Diese hängt entscheidend von der Handlungsfähigkeit nach Innen ab. Doch die Präferenzen der Mitgliedstaaten sind in wichtigen Fragen der Zuwanderung, der Verteidigung etc. sehr unterschiedlich. Hinzu kommt, dass einzelne Regierungen ihren Populismus nach Brüssel tragen und die in wichtigen Fragen der Souveränität auf Einstimmigkeit ausgerichtete Governance bewusst ausnutzen und Entscheidungen blockieren. Die politische Souveränität nach Außen tritt damit in einen Konflikt mit der institutionellen Governance nach Innen.**

Neben den sog. Marktfreiheiten, z.B. dem freien Verkehr von Waren und Dienstleistungen, haben sich die Mitgliedstaaten auf Werte wie Freiheit, Demokratie, Gleichheit und Rechtsstaatlichkeit verständigt [Art. 2 EUV]. Die Gewährleistung dieser Werte stellt ein fundamentales Element für die Rechtsordnung der EU dar. Jüngste Gesetzesänderungen in einigen Mitgliedstaaten (z.B. Ungarn und Polen) stehen in Konflikt mit diesen Werten, wodurch zahlreiche Konfliktfelder entstanden sind. Dies führt zu Debatten um den Austritt und den Ausschluss von Mitgliedstaaten aus der EU sowie die Gründung einer „EU 2.0“. Zur Versachlichung der Debatten werden in diesem Beitrag Verfahrens- und Rechtsfragen um Austritt und Ausschluss aus der EU betrachtet und einer realpolitischen Analyse unterzogen. Festzuhalten ist:

- ▶ **Austritt aus der EU:** Es ist es derzeit trotz aller politischen Rhetorik unwahrscheinlich, dass Mitgliedstaaten wie Ungarn einen solchen Schritt von sich aus gehen. So ist Ungarn der drittgrößte Profiteur des EU-Haushalts und wirtschaftlich eng mit der EU verbunden.
- ▶ **Ausschluss aus der EU:** Es ist fraglich ist, ob ein Ausschluss eines Mitgliedstaats aus der EU rechtlich möglich ist. Allenfalls ist dies auf Grundlage des Völkergewohnheitsrechts denkbar, wenn ein Mitgliedstaat sich von der Demokratie abwendet oder beharrlich EU-Recht missachtet. Vor einem Ausschluss müssten allerdings ein Verfahren nach Art. 7 EUV durchgeführt und Sanktionsmaßnahmen verhängt worden sein.
- ▶ **Gründung einer „EU 2.0“:** Die Gründung einer „EU 2.0“ wäre theoretisch denkbar, jedoch mit vielen Problemen konfrontiert, u.a., dass die internationalen Verträge, z.B. Freihandelsabkommen, und Assets der EU, etwa Grundstücke und Gebäude, nicht auf eine „EU 2.0“ übergehen würden. Angesichts dieser Hindernisse ist die Gründung einer „EU 2.0“ faktisch ausgeschlossen.

## Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Von schwierigen und zerrütteten Beziehungen .....</b>	<b>3</b>
1.1	Konfliktfelder .....	3
1.2	Eskalationen im politischen Diskurs: Diskussionen um Austritt, Ausschluss und „EU 2.0“ ..	6
1.3	Zielsetzung des Inputs .....	7
<b>2</b>	<b>Austritt und Ausschluss aus der EU: Verfahren und Rechtsfragen .....</b>	<b>8</b>
2.1	Austritt.....	8
2.2	Ausschluss .....	11
2.3	„EU 2.0“ .....	18
<b>3</b>	<b>Realpolitische Analyse von Austritts- und Ausschluss-Optionen sowie einer „EU 2.0“ .....</b>	<b>18</b>
3.1	Austritt.....	18
3.2	Ausschluss .....	21
3.3	Gründung einer „EU 2.0“ .....	21
<b>4</b>	<b>Fazit und Ausblick .....</b>	<b>22</b>

## Abbildungsverzeichnis

Abb. 1:	Umfrage Eurobarometer – Haben Sie im Allgemeinen ein sehr positives, ziemlich positives, neutrales, ziemlich negatives oder sehr negatives Bild von der EU? (%) .....	20
Abb. 2:	Umfrage Eurobarometer – Haben Sie zu jeder der folgenden Institutionen eher Vertrauen oder eher kein Vertrauen?.....	20

# 1 Von schwierigen und zerrütteten Beziehungen

Neben den sog. Marktfreiheiten<sup>1</sup>, die einen europäischen Binnenmarkt erst möglich machen, haben sich die Mitgliedstaaten der EU auch auf Werte wie Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte geeinigt [Art. 2 EUV]. Die Gewährleistung dieser Werte stellt nun ein fundamentales Element für die Rechtsordnung der EU dar. Einzelne Verstöße können eine europäische Gemeinschaft nicht erschüttern, sie sind vielmehr als ein normales Ereignis jeder Rechtsordnung anzusehen.<sup>2</sup> Wenn es in einem Mitgliedstaat aber wiederholt und systematisch zu Rechtsverletzungen kommt, die nicht aufgelöst werden können, kann es zu einer Vertrauenskrise in die Handlungsfähigkeit einer solchen Gemeinschaft kommen.<sup>3</sup>

Seit 2010 können beispielsweise in Ungarn zahlreiche gesetzliche Entwicklungen<sup>4</sup> ausgemacht werden, deren Vereinbarkeit mit den o.g. Werten mindestens fragwürdig sind. Um eine Vertrauenskrise zu vermeiden, werden die ungarische Regierung und allen voran Ministerpräsident Viktor Orbán gegenwärtig von der EU-Kommission, dem EU-Parlament und zahlreichen Mitgliedstaaten stark kritisiert. Im Folgenden werden die wichtigsten Konfliktfelder zwischen Ungarn und der EU als Beispiel dargestellt, das zum Teil auf andere Mitgliedstaaten übertragbar ist.

## 1.1 Konfliktfelder

### Konfliktfeld: Mangelnde Rechtsstaatlichkeit

Kritisiert wird erstens, dass die ungarische Regierung gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit verstößt. Denn seit seiner Wahl zum Ministerpräsidenten am 29. Mai 2010 hat Orbán das politische System stark umgebaut. Viele Aspekte, die nach EU-Maßstäben zu Demokratie und Rechtsstaatlichkeit gehören, wurden nach und nach abgebaut. Unter anderem kritisiert die EU

- die mangelnde richterliche Unabhängigkeit,<sup>5</sup>
- die unzureichende Transparenz der Parteien- und Wahlkampffinanzierung,<sup>6</sup>
- die mangelnden Kontrollmechanismen zur Aufdeckung von Korruption,<sup>7</sup>
- die unzureichende redaktionelle und finanzielle Unabhängigkeit der öffentlich-rechtlichen Medien sowie die Überwachung von investigativen Journalisten,<sup>8</sup>

---

<sup>1</sup> Oder auch „Grundfreiheiten“, also der freie Warenverkehr, Personenverkehr, Dienstleistungsverkehr und Kapitalverkehr.

<sup>2</sup> Leyrer Leifer Nunes, K. (2023), Die rechtliche Entwicklung Ungarns seit 2010 aus europarechtlicher Sicht, S. 289.

<sup>3</sup> So dem Grunde nach auch Leyrer Leifer Nunes, K. (2023), Die rechtliche Entwicklung Ungarns seit 2010 aus europarechtlicher Sicht, S. 289 f.

<sup>4</sup> Siehe hierzu auch Leyrer Leifer Nunes, K. (2023), Die rechtliche Entwicklung Ungarns seit 2010 aus europarechtlicher Sicht, S. 38-287.

<sup>5</sup> Vgl. Europäische Kommission (2022): Recommendation for a Council Recommendation on the 2022 National Reform Programme of Hungary and delivering a Council opinion on the 2022 Convergence Programme of Hungary, COM (2022) 614, S. 9f.

<sup>6</sup> Vgl. Europäische Kommission (2021): Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021 – Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Ungarn, SWD(2021) 714, S. 15.

<sup>7</sup> Vgl. Europäische Kommission (2022): Rule of law Report – Country Chapter on the rule of law situation in Hungary, SWD(2022) 517, S. 15f.

<sup>8</sup> Vgl. Europäische Kommission (2022): Rule of law Report – Country Chapter on the rule of law situation in Hungary, SWD(2022) 517, S. 20ff.

- den ausgiebigen Gebrauch, den die ungarische Regierung von ihren Notstandsbefugnissen macht,<sup>9</sup>
- die unzureichende Umsetzung von Urteilen europäischer und nationaler Gerichte in Ungarn,<sup>10</sup> und
- die mangelnde Ermittlung und Strafverfolgung mutmaßlicher krimineller Tätigkeiten sowie die unzureichende Organisation der ungarischen Staatsanwaltschaften.<sup>11</sup>

Die mangelnde Rechtsstaatlichkeit hat dazu geführt, dass die EU-Kommission und der Rat EU-Gelder eingefroren haben, die für Ungarn bestimmt sind. Dabei handelt es sich um 22 Milliarden Euro an Mitteln aus dem Kohäsionsfonds. Hinzu kommen aus dem sog. Wiederaufbaufonds 5,8 Milliarden Euro an Zuschüssen und 6,6 Milliarden Euro an günstigen Darlehen.<sup>12</sup>

### Konfliktfeld: Umgang mit Russland

Zweitens kritisiert die EU die Haltung der ungarischen Regierung gegenüber Russland. Denn Ungarn, das selbst keine Waffen an die Ukraine liefert<sup>13</sup>, erschwert durch sein Verhalten die Unterstützung der Ukraine durch andere Staaten. So erschwert das Land die Finanzierung von Waffenlieferungen durch die EU<sup>14</sup> und blockierte im Rat geplante EU-Finanzhilfen im Umfang von 18 Milliarden Euro an die Ukraine. Um die Finanzhilfen dennoch gewähren zu können, mussten die restlichen Mitgliedstaaten einen Sonderweg gehen. Dieser sieht vor, dass nicht der EU-Haushalt für das Darlehen bürgt, sondern alle 26 Mitgliedstaaten außer Ungarn.<sup>15</sup>

Zudem hat Ungarn, anders als die meisten anderen Mitgliedstaaten, seine Abhängigkeit von russischem Gas nicht verringert. Im Gegenteil: Schon im August 2022 begann Gazprom nach Verhandlungen mit der ungarischen Regierung, noch mehr Gas als bis dato vertraglich vereinbart an Ungarn zu liefern.<sup>16</sup> Unlängst wurde bei einem Treffen in Moskau eine weitere Ausweitung der Liefermengen von russischem Erdgas vereinbart.<sup>17</sup> Auch im Rahmen seiner NATO-Mitgliedschaft steht das Land bei den Bemühungen zur Bildung einer stärkeren Front gegen Russland auf der Bremse. So zeigte die ungarische Regierung in der Frage der NATO-Mitgliedschaft Schwedens Verständnis für die ablehnende Haltung der Türkei,<sup>18</sup> auch wenn sie selbst den Beitritt offiziell unterstützte. Das ungarische Parlament hat

<sup>9</sup> Vgl. Europäische Kommission (2022): Rule of law Report – Country Chapter on the rule of law situation in Hungary, SWD(2022) 517, S. 25.

<sup>10</sup> Vgl. Europäische Kommission (2022): Rule of law Report – Country Chapter on the rule of law situation in Hungary, SWD(2022) 517, S. 1.

<sup>11</sup> Vgl. Europäische Kommission (2022): Vorschlag für einen Durchführungsbeschluss des Rates über Maßnahmen zum Schutz des Haushalts der Union vor Verstößen gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit in Ungarn, COM(2022) 485, Erwägungsgrund 5ff.

<sup>12</sup> Siehe hierzu Tamma, P. (2023), Hungary embarks on judicial reform hoping to unlock EU cash, <https://www.politico.eu/article/hungary-embarks-on-judicial-reform-hoping-to-unlock-eu-cash/#:~:text=The%20Hungarian%20parliament%20on%20Tuesday,low%20growth%20and%20high%20prices>. (08.05.2023).

<sup>13</sup> Vgl. Euractive (2023). [Österreich und Ungarn liefern weiter keine Waffen in die Ukraine](#).

<sup>14</sup> Vgl. FAZ (2023). [Pistorius ist von Ungarn „enttäuscht“](#).

<sup>15</sup> Europäisches Parlament (2022), Parlament stimmt angepasstem 18-Milliarden-Euro-Kredit für die Ukraine zu, <https://www.europarl.europa.eu/news/de/press-room/20221212IPR64529/parlament-stimmt-angepasstem-18-milliarden-euro-kredit-fur-die-ukraine-zu> (15.05.2023).

<sup>16</sup> ntv (2022). „Sichere Versorgung des Landes“ – Russland liefert Ungarn mehr Gas.

<sup>17</sup> Tagesschau (2023). [Ungarn setzt weiter auf russisches Erdgas](#).

<sup>18</sup> Euronews (2023). [Ungarn sagt, Schweden soll sich "anders verhalten" wenn es der NATO beitreten will](#).

den Beitritt Schwedens nach wie vor nicht ratifiziert.<sup>19</sup> Nach der türkischen Zustimmung zum NATO-Beitritt Schwedens lenkt nun wohl auch Ungarn ein.<sup>20</sup>

Auch in Bezug auf den vom Internationalen Strafgerichtshof in Den Haag erlassenen Haftbefehl gegen Wladimir Putin positionierte Ungarn sich abweichend vom Rest der EU. Der Stabschef von Ministerpräsident Orbán erklärte auf einer Pressekonferenz, den Haftbefehl nicht vollstrecken zu wollen – offiziell aufgrund mangelnder Verankerung im ungarischen Recht.<sup>21</sup> Unlängst hat der Konflikt um die auf einer Schwarzen Liste von in Russland tätiger Firmen stehenden ungarischen Bank OTP dazu geführt, dass Ungarn weitere Militärhilfen der EU für die Ukraine blockiert.<sup>22</sup>

### Konfliktfeld: Asylpolitik

Drittens kommt es seit der Flüchtlingskrise 2015/2016 wiederholt zu Auseinandersetzungen zwischen Ungarn und der EU. Dabei geht es zumeist um die Frage, wie mit Asylsuchenden umzugehen ist. So erließ der Rat im September 2015 einen auf zwei Jahre befristeten Beschluss, 120.000 Asylsuchende aus Italien und Griechenland in andere Mitgliedstaaten umzusiedeln. Diesen Beschluss wollten Ungarn und die Slowakei nicht akzeptieren und riefen den Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) an, jedoch – aus ihrer Sicht – ohne Erfolg.<sup>23</sup> In weiterer Folge erhob die EU-Kommission Klagen gegen Ungarn, Polen und Tschechien, weil sie gegen die Verpflichtungen zur Umsiedlung verstoßen und keine Asylsuchenden aus Griechenland und Italien aufgenommen hätten. Der EuGH gab den dahingehenden Klagen statt – mit anderen Worten: Die EU-Kommission hatte – aus ihrer Sicht – Erfolg.<sup>24</sup> Eine weitere Verletzung des EU-Rechts sah der EuGH darin, dass Ungarn es ermöglichte, Asylanträge deswegen als unzulässig zu erklären, weil der Antragsteller über einen Staat, in dem er keiner Verfolgung ausgesetzt ist und in dem für ihn nicht die Gefahr besteht, einen ernsthaften Schaden zu erleiden, oder in dem ein angemessenes Schutzniveau gewährleistet ist, nach Ungarn eingereist ist.<sup>25</sup>

Ein weiterer Rechtsstreit betraf die Einrichtung sog. Transitzonen. Ungarn erließ Gesetze, wonach ein Asylantrag persönlich bei der zuständigen Behörde und ausschließlich in zwei Transitzonen an der Grenze zu Serbien gestellt werden muss. Gleichzeitig durfte nur eine geringe Zahl von Personen in diese Transitzonen einreisen. Während des gesamten Asylverfahrens durfte die Transitzone nicht verlassen werden (außer in Richtung Serbien, d.h. zur Ausreise aus Ungarn). Illegal in Ungarn sich aufhaltende Staatsbürger von Drittstaaten sollten ohne Verfahren in einen schmalen Streifen zwischen dem ungarischen Grenzzaun und der eigentlichen Grenze gebracht werden, wo es keinerlei Infrastruktur und keine Möglichkeit zum Betreten des sonstigen ungarischen Staatsgebiets gab. Der EuGH urteilte, dass Ungarn hierdurch EU-Recht verletzt habe.<sup>26</sup> Gut ein Jahr nach diesem Urteil erhob die EU-

<sup>19</sup> Handelsblatt (2023). [Ungarn lässt Schweden bei Nato-Norderweiterung warten – mit immer neuen Begründungen.](#)

<sup>20</sup> Neumaier, N. (2023), Orbans leichte Kehrtwende, <https://www.tagesschau.de/ausland/europa/ungarn-schweden-nato-tuerkei-100.html> (17. Juli 2023).

<sup>21</sup> Tagesschau (2023). [Ungarn würde Putin nicht festnehmen.](#)

<sup>22</sup> Deutsche Presse Agentur (dpa). (2023, Mai 17). 500 Millionen für Waffen: Ungarn blockiert Militärhilfe für Ukraine. ZDF Heute. <https://www.zdf.de/nachrichten/politik/ungarn-militaerhilfe-ukraine-krieg-russland-100.htm>.

<sup>23</sup> EuGH, Verb. Rs. C-643/15 und C-647/17 (Slowakei und Ungarn/Rat), Urteil v. 6. September 2017, [ECLI:EU:C:2017:631](#).

<sup>24</sup> EuGH, Verb. Rs. C-715/17, C-718/17 und C-719/17 (Kommission/Polen, Tschechien und Ungarn), Urteil v. 2. April 2020, [ECLI:EU:C:2020:257](#).

<sup>25</sup> EuGH, Rs. C-564/18 [Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompai)], Urteil v. 19. März 2020, [ECLI:EU:C:2020:218](#); Rs. C-821/19 (Kommission/Ungarn), Urteil v. 16. November 2021, [ECLI:EU:C:2021:930](#).

<sup>26</sup> EuGH, Rs. C-808/18 (Kommission/Ungarn), Urteil v. 17. Dezember 2020, [ECLI:EU:C:2020:1029](#).

Kommission Klage, weil Ungarn das Urteil nicht hinreichend umgesetzt habe.<sup>27</sup> Diese Klage ist noch anhängig – es gibt also noch kein Urteil.

Hinsichtlich des Zugangs zu Asylverfahren hat der EuGH ebenfalls einen Verstoß gegen EU-Recht festgestellt. Ein ungarisches Gesetz legte fest, dass Personen, die in Ungarn Asyl beantragen wollen, zuvor in der ungarischen Botschaft in Kiew oder Belgrad eine Absichtserklärung einreichen mussten. Erst wenn diese positiv beurteilt war und die Person eine Einreisegenehmigung erhalten hatte, konnte sie nach Ungarn reisen, um dort Asyl zu beantragen. Der EuGH beurteilte dies als einen Verstoß gegen die Asylverfahrensrichtlinie.<sup>28</sup>

## LQBTIQ-Politik

Viertens ist Ungarn auch wegen seiner LQBTIQ-Politik im Konflikt mit der EU. Konkret geht es um ein Gesetz, das für Personen unter 18 Jahren den Zugang zu Inhalten über Homosexualität und Geschlechtsumwandlungen beschränkt. Zudem beschränkt es für diese Personen den Zugang zu Inhalten über „von dem bei der Geburt zugewiesenen Geschlecht abweichende Identitäten“.<sup>29</sup> Das Gesetz ähnelt einem russischen Anti-LQBTIQ-Propaganda-Gesetz.<sup>30</sup> Die EU-Kommission vertritt die Auffassung, dass dieses Gesetz in mehrfacher Hinsicht gegen EU-Recht verstößt. Da sich Ungarn weigerte, das Gesetz zurückzunehmen, hat die EU-Kommission Ungarn vor dem EuGH verklagt. An der Klage haben sich 15 Mitgliedstaaten sowie das EP beteiligt.<sup>31</sup> Dies ist ein ungewöhnlicher Vorgang. Aktuell ist die Klage noch anhängig – es gibt also noch kein Urteil.

## 1.2 Eskalationen im politischen Diskurs: Diskussionen um Austritt, Ausschluss und „EU 2.0“

All diese Konflikte zwischen Ungarn und der EU trugen dazu bei, dass Orbán in seiner Rede zur Lage der Nation im Februar 2022 einen Austritt Ungarns aus der EU andeutete.<sup>32</sup> In dieser Rede, die auch vor dem Hintergrund der Parlamentswahlen am 3. April 2022<sup>33</sup> und dem damals noch anstehenden EuGH-Urteil zum Rechtsstaatmechanismus<sup>34</sup> interpretiert werden muss, sagte Orbán, dass die EU unter dem Schlagwort des Rechtsstaats „einen Heiligen Krieg, einen Dschihad“ führe. Weiter sagte er: „Für sie [die EU] ist der Rechtsstaat ein Mittel, mit dessen Hilfe sie uns zu etwas kneten wollen, was

<sup>27</sup> EuGH, Rs. [C-123/22](#) (Kommission/Ungarn).

<sup>28</sup> EuGH, Rs. C-823/21 (Kommission/Ungarn), Urteil v. 22. Juni 2023, [ECLI:EU:C:2023:504](#).

<sup>29</sup> Vgl. Europäische Kommission (2021): Grundwerte der EU: Kommission leitet rechtliche Schritte gegen Ungarn und Polen wegen Verletzung der Grundrechte von LQBTIQ-Personen ein, Pressemitteilung vom 15. Juli 2021.

<sup>30</sup> Vgl. Europäisches Parlament (2021): Ungarn: Europaabgeordnete verurteilen Anti-LQBTIQ-Gesetz aufs Schärfste, <https://www.europarl.europa.eu/news/de/press-room/20210701IPR07502/ungarn-europaabgeordnete-verurteilen-anti-lgbtqi-gesetz-aufs-scharfste>.

<sup>31</sup> Vgl. Euronews (2023): Ungarns Anti-LGBT-Gesetz provoziert Klage von 15 EU-Ländern, online unter: <https://de.euronews.com/my-europe/2023/04/07/ungarns-anti-lgbt-gesetz-provoziert-klage-von-15-eu-landern>.

<sup>32</sup> Vgl. Zeit (2022): Viktor Orbán droht mit EU-Austritt, Artikel vom 12. Februar 2022, online unter: <https://www.zeit.de/politik/ausland/2022-02/ungarn-victor-orban-eu-austritt-androhung>.

<sup>33</sup> Die regierende Fidesz-Partei von Ministerpräsident Viktor Orbán gewann im Wahlbündnis mit der christdemokratischen KDNP die absolute Mehrheit der Stimmen und sicherte sich erneut eine Zweidrittelmehrheit im Parlament.

<sup>34</sup> Der Gerichtshof hat die Klagen Ungarns und Polens gegen den Konditionalitätsmechanismus abgewiesen. Siehe dazu: <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2022-02/cp220028de.pdf>. Siehe zum „Rechtsstaatsmechanismus“ auch Kapitel II.1.

ihnen ähnelt“.<sup>35</sup> Er fügte hinzu, dass Ungarn nicht werden wolle wie Westeuropa. Das Land erwarte umgekehrt nicht von den anderen EU-Staaten, dass diese die ungarische Asyl- oder Familienpolitik übernehmen. Ungarn wolle „trotz wachsender kultureller Entfremdung“ die EU zusammenhalten. Deshalb habe die ungarische Regierung sowohl dem Europäischen Parlament als auch der deutschen Bundesregierung schon mehrfach „Toleranzangebote“ unterbreitet. „Es gibt keine andere Lösung, nur die Toleranz. Nur so können wir einen gemeinsamen Weg finden“, sagte Orbán weiter. Ansonsten werde es nicht möglich sein, weiterhin einen gemeinsamen Weg zu gehen. Später dementierte die ungarische Regierung, dass Orbán einen Austritt aus der EU erwäge.<sup>36</sup>

Die Konflikte zwischen der EU und Ungarn haben jüngst dazu geführt, dass das Europäische Parlament dafür stimmte, Ungarn die Ratspräsidentschaft im Jahr 2024 zu entziehen.<sup>37</sup> Zudem wurden Stimmen laut, die einen Ausschluss Ungarns aus der EU diskutieren.<sup>38</sup> Auch der Gedanke einer „EU 2.0“, also ein Austritt der Mehrheit der Mitgliedstaaten und Gründung einer neuen Union, wird auf politischer Ebene kolportiert.<sup>39</sup>

### 1.3 Zielsetzung des Inputs

Ziel des vorliegenden Inputs ist es, zur Versachlichung des Diskurses über Austritt und Ausschluss beizutragen. Da sowohl der Austritt als auch der Ausschluss sowie eine „EU 2.0“ in der Diskussion kolportiert werden, sollen nachfolgend zunächst Verfahrens- und Rechtsfragen von Austritt, Ausschluss und „EU 2.0“ betrachtet werden (Kapitel 2), bevor die Szenarien einer realpolitischen Analyse unterzogen werden (Kapitel 3). Die Arbeit endet mit der Zusammenfassung der Erkenntnisse und einem Ausblick auf den weiteren Weg (Kapitel 4).

An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass die Autoren dieser Studie weder einen Austritt noch einen Ausschluss eines Mitgliedstaates für erstrebenswert halten. Vielmehr sollten alle Akteure und Institutionen sämtliche Möglichkeiten ausschöpfen, damit wieder ein „common ground“ für die EU und ihrer Mitgliedstaaten geschaffen werden kann und sichergestellt wird, dass europäische Werte respektiert und gemeinsame Regeln eingehalten werden. Denn nur auf dieser Grundlage lässt sich nach Außen die eigene Souveränität stärken.

---

<sup>35</sup> Vgl. Zeit (2022): Viktor Orbán droht mit EU-Austritt, Artikel vom 12. Februar 2022, online unter: [https://www.zeit.de/politik/ausland/2022-02/ungarn-victor-orban-eu-austritt-androhung?utm\\_referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F](https://www.zeit.de/politik/ausland/2022-02/ungarn-victor-orban-eu-austritt-androhung?utm_referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F).

<sup>36</sup> Vgl. Euractiv (2022): Ungarische Regierung leugnet Orbans Andeutungen über EU-Austritt Ungarns, online unter: <https://www.euractiv.de/section/innenpolitik/news/regierung-leugnet-orbans-andeutungen-ueber-eu-austritt-ungarns/>. Zu beachten ist, dass der ungarische Politiker János Volner im Mai 2022 ankündigte, seine „Volner Partei“ (eine Ein-Mann-Partei) in „Huxit-Partei“ umzubenennen, vgl. <https://www.euractiv.de/section/innenpolitik/news/ex-konservativer-gruendet-huxit-partei-um-eu-austritt-ungarns-voranzutreiben/>. Ziel der Partei sei der Austritt Ungarns aus der EU. Aktuell ist die Partei nicht im ungarischen Parlament vertreten. Volner wurde im Dezember 2022 von der ungarischen Regierung zum Außenhandelsattaché an der ungarischen Botschaft in Singapur ernannt.; vgl. [https://en.wikipedia.org/wiki/J%C3%A1nos\\_Volner](https://en.wikipedia.org/wiki/J%C3%A1nos_Volner).

<sup>37</sup> Vgl. Süddeutsche Zeitung (2023). [EU-Parlament will Ungarn die Ratspräsidentschaft nehmen](#).

<sup>38</sup> Vgl. Moos Christian (2023). [Ungarn muss raus aus der EU](#), Die Zeit (2023). [Ein ernstes Problem](#) sowie Euronews (2022). [Ein Rauswurf aus der EU - ist er rechtlich möglich?](#)

<sup>39</sup> Siehe z.B. Theuns, T. (2020), Could we found a new EU without Hungary and Poland?, <https://euobserver.com/opinion/149470>, der eine in diese Richtung deutende Bemerkung des niederländischen Premierministers Mark Rutte referenziert sowie Moos, C. (2023): Ungarn muss raus aus der EU, <https://www.euractiv.de/section/eu-innenpolitik/opinion/ungarn-muss-raus-aus-der-eu/>.

## 2 Austritt und Ausschluss aus der EU: Verfahren und Rechtsfragen

### 2.1 Austritt

#### Art. 50 EUV-Verfahren und Präzedenzfall „Brexit“

Seit dem Vertrag von Lissabon enthält das primäre EU-Recht mit Art. 50 EUV eine Bestimmung über den Austritt eines Mitgliedstaats aus der EU.<sup>40</sup> Bisher wurde das Verfahren nur einmal genutzt – beim Austritt des Vereinigten Königreichs, dem sog. „Brexit“<sup>41</sup>. Dieser Präzedenzfall hat das Verständnis dieser Vorschrift geprägt.<sup>42</sup> Nach Art. 50 Abs. 1 EUV hat jeder Mitgliedstaat das einseitige Recht – im Einklang mit seiner nationalen Verfassung – aus der EU auszutreten („Austrittsrecht“).<sup>43</sup> Das Verfahren ist in Art. 50 Abs. 2-4 EUV verbindlich und abschließend<sup>44</sup> geregelt.<sup>45</sup> Es beginnt nach Art. 50 Abs. 2 S. 1 EUV mit der Mitteilung der Austrittsabsicht („Austrittserklärung“) durch den betreffenden Mitgliedstaat gegenüber dem Europäischen Rat<sup>46, 47</sup>.

#### Austrittserklärung: Voraussetzungen und Widerruf

An die Austrittserklärung sind keine europarechtlichen Voraussetzungen geknüpft, insbesondere muss der betreffende Mitgliedstaat keine Gründe für den Austritt nennen – es ist also ein „freies“ Kündigungsrecht.<sup>48</sup> Es steht dem betreffenden Mitgliedstaat frei, den Zeitpunkt für die Austrittserklärung zu wählen.<sup>49</sup> Auch nach der Austrittserklärung bleibt der betreffende Mitgliedstaat bis zum Abschluss des Verfahrens Mitgliedstaat der EU – mit allen Rechten und Pflichten.<sup>50</sup> Die Austrittserklärung kann vom

<sup>40</sup> Calliess, C. (2022), in: Calliess, C. / Ruffert, M. (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Aufl., Art. 50 EUV, Rn. 1.

<sup>41</sup> Der „Brexit“ hat die europapolitische Debatte der Jahre 2016-2019 geprägt. Zwischen der Austrittserklärung (29.03.2017) bis zum Wirksamwerden des Austritts (01.02.2020) vergingen knapp drei Jahre. Zwischen dem 01.02.2020 und dem 31.12.2020 wurde eine Übergangszeit vereinbart. Seit dem 1. Januar 2021 ist das Vereinigte Königreich – nach fast 50 Jahren Mitgliedschaft – ein Drittstaat; siehe Art. 126 und 127 des [EU-UK-Austrittsabkommens](#). Zum zeitlichen Ablauf des „Brexit“ siehe auch Dörr, O. (2020), in: Grabitz, E. / Hilf, M. / Nettesheim, M. (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 70. EL, Art. 50 EUV, Rn. 53 ff. sowie Hermann C. / Abel, P. (2022), in: Krenzler, G. / Hermann, C. / Niestedt, M. / Abel, P. (Hrsg.), EU-Außenwirtschafts- und Zollrecht, 20. EL, 132c EU27-Vereinigtes Königreich Großbritannien und Nordirland, Rn. 1.

<sup>42</sup> Gemeint ist das Verfahren, das mit dem am 29. März 2017 erklärten Austritt des Vereinigten Königreichs einherging. Der Austritt Grönlands 1985 stellt einen Sonderfall und keinen „Austritt“ dar. Siehe insgesamt Dörr, O. (2020), in: Grabitz, E. / Hilf, M. / Nettesheim, M. (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 70. EL, Art. 50 EUV, Rn. 2 und 7 sowie Calliess, C. (2022), in: Calliess, C. / Ruffert, M. (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Aufl., Art. 50 EUV, Rn. 3.

<sup>43</sup> Dörr, O. (2020), in: Grabitz, E. / Hilf, M. / Nettesheim, M. (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 70. EL, Art. 50 EUV, Rn. 3, 17 f.; Calliess, C. (2022), in: Calliess, C. / Ruffert, M. (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Aufl., Art. 50 EUV, Rn. 4.

<sup>44</sup> Jedoch verbleiben Einzelfragen. So ist z.B. in Art. 50 EUV nicht geregelt, ob ein Mitgliedstaat seine Austrittserklärung widerrufen kann.

<sup>45</sup> Der Neubeitritt – Art. 50 Abs. 5 EUV – wird vorliegend nicht betrachtet. Siehe insgesamt Dörr, O. (2020), in: Grabitz, E. / Hilf, M. / Nettesheim, M. (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 70. EL, Art. 50 EUV, Rn. 26 und 52.

<sup>46</sup> Der Europäische Rat setzt sich nach Art. 15 Abs. 2 EUV zusammen aus den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten sowie dem Präsidenten des Europäischen Rates (derzeit: Charles Michel) und dem Präsidenten der Kommission (derzeit: Ursula von der Leyen). Der Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik (derzeit: Josep Borrell) nimmt an seinen Arbeiten teil.

<sup>47</sup> Konkret gesagt gegenüber seinem Präsidenten. Siehe insgesamt Calliess, C. (2022), in: Calliess, C. / Ruffert, M. (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Aufl., Art. 50 EUV, Rn. 7 sowie Dörr, O. (2020), in: Grabitz, E. / Hilf, M. / Nettesheim, M. (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 70. EL, Art. 50 EUV, Rn. 27 f.

<sup>48</sup> Calliess, C. (2022), in: Calliess, C. / Ruffert, M. (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Aufl., Art. 50 EUV, Rn. 4; Dörr, O. (2020), in: Grabitz, E. / Hilf, M. / Nettesheim, M. (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 70. EL, Art. 50 EUV, Rn. 19.

<sup>49</sup> Dörr, O. (2020), in: Grabitz, E. / Hilf, M. / Nettesheim, M. (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 70. EL, Art. 50 EUV, Rn. 20.

<sup>50</sup> Calliess, C. (2022), in: Calliess, C. / Ruffert, M. (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Aufl., Art. 50 EUV, Rn. 7; Dörr, O. (2020), in: Grabitz, E. / Hilf, M. / Nettesheim, M. (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 70. EL, Art. 50 EUV, Rn. 49.



betreffenden Mitgliedstaat einseitig widerrufen werden. Ein Widerruf muss laut EuGH-Urteil in der Rechtssache *Wightman*<sup>51</sup> einzig eindeutig und unbedingte sein. Er ist bis zum Abschluss des Verfahrens (entweder Wirksamkeit des Austrittsabkommens oder Ablauf der Austrittsfrist) möglich.<sup>52</sup>

### Austrittsverhandlungen und Austrittsabkommen

Sowohl die EU als auch der betreffende Mitgliedstaat haben eine europarechtliche Pflicht, über ein Austrittsabkommen<sup>53</sup> zu verhandeln, jedoch keine Pflicht, ein solches Abkommen zu schließen.<sup>54</sup> Mit anderen Worten: Der Austritt ist nicht von einem Abschluss eines Austrittsabkommens abhängig.<sup>55</sup> Das Austrittsabkommen soll auch die Perspektive der künftigen Beziehungen berücksichtigen. Im Präzedenzfall „Brexit“ wurde dies in Form einer politischen Absichtserklärung, das dem Austrittsabkommen beigefügt wurde, umgesetzt.<sup>56</sup>

Die Vertreter des betreffenden Mitgliedstaats werden von allen den Austritt betreffenden Beratungen und Beschlüssen im Europäischen Rat und im Rat ausgeschlossen (Art. 50 Abs. 4 EUV).<sup>57</sup> Jedoch werden die Vertreter des betreffenden Mitgliedstaats im Europäischen Parlament nicht ausgeschlossen und sind weiter stimmberechtigt.<sup>58</sup> Dies ist u.a. deshalb relevant, da das Europäische Parlament einem Austrittsabkommen zustimmen muss (Art. 50 Abs. 2 EUV am Ende).

### Zeitpunkt und Rechtsfolge eines Austritts

Der Zeitpunkt, zu dem der Austritt rechtswirksam wird, bestimmt sich nach Art. 50 Abs. 3 EUV: im Falle einer Einigung zwischen der EU und dem Austrittsstaat zu dem einvernehmlich bestimmten Datum in einem Austrittsabkommen, mangels Einigung automatisch zwei Jahre nach der Austrittserklärung (sog. „*Sunset Clause*“; Austrittsfrist).<sup>59</sup> Die zweijährige Austrittsfrist kann im Einvernehmen des Europäischen Rates und dem Austrittsstaat verlängert werden, Art. 50 Abs. 3 EUV. Eine solche Verlängerung

<sup>51</sup> EuGH, Rs. C-621/18 (*Wightman* u.a.), Urteil v. 10. Dezember 2018, [ECLI:EU:C:2018:999](#), Ziffer 74.

<sup>52</sup> Im Schrifttum wird teilweise argumentiert, dass wohl zumindest besondere Umstände vorliegen müssen, damit eine Austrittserklärung widerrufen werden kann, da dies sonst möglicherweise als Mittel der Nachverhandlung der Mitgliedsbedingungen eingesetzt werden könnte. Der Generalanwalt Sánchez-Bordona vertrat in der Rechtssache *Wightman* in seinen Schlussanträgen die Auffassung, dass Art. 50 EUV einen einseitigen Widerruf zwar ermögliche, dies jedoch unter Bedingung gestellt, dass keine rechtsmissbräuchliche Rechtspraxis vorliegt. Der EuGH hat sich den Schlussanträgen zwar weitestgehend angeschlossen, ist aber in jenem wesentlichen Punkt abgewichen und hat diese Bedingung nicht übernommen. Diese Entscheidung wird als sehr politische Entscheidung eingestuft. Siehe insgesamt Calliess, C. (2022), in: Calliess, C. / Ruffert, M. (Hrsg.), EUV/AEU, 6. Aufl., Art. 50 EUV, Rn. 8-14 sowie Dörr, O. (2020), in: Grabitz, E. / Hilf, M. / Nettesheim, M. (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 70. EL, Art. 50 EUV, Rn. 23.

<sup>53</sup> Bisher nur für den Präzedenzfall „Brexit“. Einzelheiten zum EU-UK-Austrittsabkommen siehe Hermann C. / Abel P (2022), in: Krenzler, G. / Hermann, C. / Niestedt, M. / Abel P (Hrsg.), EU-Außenwirtschafts- und Zollrecht, 20. EL, 132c EU27-Vereinigtes Königreich Großbritannien und Nordirland.

<sup>54</sup> Dörr, O. (2020), in: Grabitz, E. / Hilf, M. / Nettesheim, M. (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 70. EL, Art. 50 EUV, Rn. 5 und 16; Calliess, C. (2022), in: Calliess, C. / Ruffert, M. (Hrsg.), EUV/AEU, 6. Aufl., Art. 50 EUV, Rn. 20 und 30.

<sup>55</sup> Calliess, C. (2022), in: Calliess, C. / Ruffert, M. (Hrsg.), EUV/AEU, 6. Aufl., Art. 50 EUV, Rn. 25. Gerade im Präzedenzfall „Brexit“ stießen die Verhandlungen auf innenpolitische Verwerfungen im Vereinigten Königreich, die ein Zustandekommen des Abkommens über viele Monate blockierten; siehe auch Dörr, O. (2020), in: Grabitz, E. / Hilf, M. / Nettesheim, M. (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 70. EL, Art. 50 EUV, Rn. 7.

<sup>56</sup> Siehe auch Art. 50 Abs. 2 S. 2 EUV sowie Calliess, C. (2022), in: Calliess, C. / Ruffert, M. (Hrsg.), EUV/AEU, 6. Aufl., Art. 50 EUV, Rn. 22.

<sup>57</sup> Calliess, C. (2022), in: Calliess, C. / Ruffert, M. (Hrsg.), EUV/AEU, 6. Aufl., Art. 50 EUV, Rn. 20.

<sup>58</sup> Calliess, C. (2022), in: Calliess, C. / Ruffert, M. (Hrsg.), EUV/AEU, 6. Aufl., Art. 50 EUV, Rn. 20.

<sup>59</sup> Calliess, C. (2022), in: Calliess, C. / Ruffert, M. (Hrsg.), EUV/AEU, 6. Aufl., Art. 50 EUV, Rn. 24 f.; Dörr, O. (2020), in: Grabitz, E. / Hilf, M. / Nettesheim, M. (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 70. EL, Art. 50 EUV, Rn. 22 und 40 f.

wird vom Europäischen Rat einstimmig beschlossen. Dabei kann sie – wie im Präzedenzfall „Brexit“ dreimal geschehen – auch mehrmals verlängert werden.<sup>60</sup>

Rechtsfolge des Austritts ist, dass der ausgetretene Staat nicht mehr an europäisches Recht – auch nicht an sekundäres Recht, z.B. Verordnungen und Richtlinien – gebunden ist. Er unterliegt auch nicht mehr der Rechtsprechung des EuGH.<sup>61</sup> Nationale Gesetze des ausgetretenen Staates, die der Umsetzung europäischer Richtlinien dienen, bleiben als nationales Recht jedoch weiter in Kraft. Sie können aber sodann durch den nationalen Gesetzgeber nach Belieben angepasst oder abgeschafft werden.<sup>62</sup>

### Verhandlung über zukünftige Beziehungen

Ist der betreffende Staat wirksam aus der EU ausgeschieden, wird im Lichte einer politischen Erklärung<sup>63</sup> über die zukünftigen Beziehungen verhandelt.<sup>64</sup> Dabei gibt es keine europarechtlichen Vorgaben. Grundsätzlich sind verschiedene Formen künftiger Beziehungen denkbar:

- eine bilaterale Freihandelszone („Kanadische Lösung“)<sup>65</sup>;
- Einbindung in eine multilaterale Freihandelszone, dem Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) („Norwegische Lösung“)<sup>66</sup>;
- Einbindung in eine multilaterale Freihandelszone, ergänzt durch bilaterale Abkommen („EFTA+“ oder „Schweizer Lösung“)<sup>67</sup>;
- eine Zollunion<sup>68</sup>; oder
- Beziehungen auf Basis des WTO-Rechts<sup>69</sup>.

<sup>60</sup> Das Austrittsabkommen zum „Brexit“ verknüpft beide Zeitpunkte ausdrücklich, indem Art. 185 Abs. 2 des [EU-UK-Austrittsabkommens](#) das Inkrafttreten des Abkommens an den Ablauf der nach Art. 50 Abs. 3 Hs. 2 EUV verlängerten Frist band. Siehe insgesamt Calliess, C. (2022), in: Calliess, C. / Ruffert, M. (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Aufl., Art. 50 EUV, Rn. 23; Dörr, O. (2020), in: Grabitz, E. / Hilf, M. / Nettesheim, M. (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 70. EL, Art. 50 EUV, Rn. 22 sowie 40, 42 und 43.

<sup>61</sup> Calliess, C. (2022), in: Calliess, C. / Ruffert, M. (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Aufl., Art. 50 EUV, Rn. 39; Dörr, O. (2020), in: Grabitz, E. / Hilf, M. / Nettesheim, M. (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 70. EL, Art. 50 EUV, Rn. 45.

<sup>62</sup> Calliess, C. (2022), in: Calliess, C. / Ruffert, M. (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Aufl., Art. 50 EUV, Rn. 42; Dörr, O. (2020), in: Grabitz, E. / Hilf, M. / Nettesheim, M. (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 70. EL, Art. 50 EUV, Rn. 51.

<sup>63</sup> So jedenfalls im Präzedenzfall „Brexit“. Die EU-Organe hatten sich hier von vornherein darauf festgelegt, dass ein förmliches Übereinkommen über die künftigen Beziehungen erst nach Wirksamwerden des Austritts geschlossen werden könne, also wenn der ehemalige Mitgliedstaat dann „Drittstaat“ ist. Deshalb wurde dem Austrittsabkommen lediglich eine „Politische Erklärung“ beigefügt („Trennungsthese“); siehe Dörr, O. (2020), in: Grabitz, E. / Hilf, M. / Nettesheim, M. (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 70. EL, Art. 50 EUV, Rn. 35.

<sup>64</sup> Calliess, C. (2022), in: Calliess, C. / Ruffert, M. (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Aufl., Art. 50 EUV, Rn. 31.

<sup>65</sup> Ausgestaltet durch ein Wirtschafts- und Handelsabkommen – im Vergleich zu einem Binnenmarkt ist ein bilaterales Freihandelsabkommen wirtschaftlich und institutionell weit weniger integriert. Siehe insgesamt Calliess, C. (2022), in: Calliess, C. / Ruffert, M. (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Aufl., Art. 50 EUV, Rn. 33.

<sup>66</sup> Dieser bildete keine Zollunion und erfordert Grenzkontrollen. Der EWR stellt eine verbindende Plattform zwischen der EU und der Europäische Freihandelsassoziation (EFTA) mit gemeinsamen Institutionen dar. Siehe insgesamt Calliess, C. (2022), in: Calliess, C. / Ruffert, M. (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Aufl., Art. 50 EUV, Rn. 34.

<sup>67</sup> Der ausgetretene Mitgliedstaat könnte der EFTA, nicht aber dem EWR beitreten. Die Anbindung an die EU würde dann durch den Abschluss zahlreicher, bilateraler Verträge gesichert. Der Staat ist dann kein Teil der europäischen Zollunion und kann eigene Freihandelsabkommen abschließen. Dieser Weg ist – siehe z.B. die jahrelangen Verhandlungen zwischen der EU und der Schweiz – von hohem Zeit- und Verwaltungsaufwand geprägt. Siehe insgesamt Calliess, C. (2022), in: Calliess, C. / Ruffert, M. (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Aufl., Art. 50 EUV, Rn. 35. Hierzu siehe auch euractiv.com (2023), [Schweiz will zu EU-Gesprächen zurückkehren](#).

<sup>68</sup> Eine Zollunion ist in der Regel als „Vorstufe“ der EU-Mitgliedschaft konzipiert. Sie zielt darauf ab, intergouvernemental den Abbau von Zöllen zu forcieren und den freien Warenverkehr zu fördern. Siehe insgesamt Calliess, C. (2022), in: Calliess, C. / Ruffert, M. (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Aufl., Art. 50 EUV, Rn. 36.

<sup>69</sup> Auch nach einem Austritt aus der EU bleibt der Status als WTO-Mitglied erhalten. Siehe insgesamt Calliess, C. (2022), in: Calliess, C. / Ruffert, M. (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Aufl., Art. 50 EUV, Rn. 38.

## 2.2 Ausschluss

### Kein formelles Ausschlussverfahren im EU-Recht vorhanden

Die EU-Verträge enthalten keine Bestimmung, die den Ausschluss eines Mitgliedstaats vorsieht. Dennoch ist der Gedanke, einen Mitgliedstaat auszuschließen, nicht neu, sondern kam bereits in den 1960er Jahren auf, als Frankreich für einige Zeit die Entscheidungen im Rat blockierte.<sup>70</sup>

### Rückgriff auf das Völkerrecht

Allenfalls kann sich eine Ausschlussmöglichkeit aus dem allgemeinen Völkerrecht ergeben, namentlich aus der Wiener Vertragsrechtskonvention (WVK<sup>71</sup>). Denkbare WVK-Bestimmungen, auf die sich ein Ausschluss eines Mitgliedstaats stützen lassen könnte, sind Art. 60 WVK (Beendigung oder Suspendierung eines Vertrags infolge Vertragsverletzung) und Art. 62 WVK (Grundlegende Änderung der Umstände):<sup>72</sup>

- Art. 60 Abs. 2 lit. a WVK sieht vor, dass eine erhebliche Verletzung eines mehrseitigen Vertrags durch eine Vertragspartei die anderen Vertragsparteien berechtigt, einvernehmlich den Vertrag ganz oder teilweise zu suspendieren oder ihn zu beenden. Dies können sie entweder zwischen allen Vertragsparteien tun oder – für die Zwecke dieses Inputs von Interesse – im Verhältnis zwischen ihnen und dem vertragsbrüchigen Staat. Eine erhebliche Verletzung ist gemäß Art. 60 Abs. 3 WVK insbesondere die Verletzung einer für die Erreichung des Vertragsziels oder des Vertragszwecks wesentlichen Bestimmung.
- Eine grundlegende Änderung der beim Vertragsabschluss gegebenen Umstände wiederum ermächtigt gemäß Art. 62 Abs. 1 WVK zur Beendigung des Vertrags, wenn<sup>73</sup>
  - sie von den Vertragsparteien nicht vorausgesehen wurde,
  - das Vorhandensein jener Umstände eine wesentliche Grundlage für die Zustimmung der Vertragsparteien bildete, durch den Vertrag gebunden zu sein, und
  - die Änderung der Umstände das Ausmaß der auf Grund des Vertrags noch zu erfüllenden Verpflichtungen tiefgreifend umgestalten würde.

---

<sup>70</sup> Volz, H.-P. (2001), Austritt und Ausschluss aus der Europäischen Union, in: Ginther, K. et al. (Hrsg.), Völker- und Europarecht, S. 145-165 (147).

<sup>71</sup> Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge, [UNTS, Bd. 1155, S. 331](#).

<sup>72</sup> Stein, T. (1998), Die rechtlichen Reaktionsmöglichkeiten der Europäischen Union bei schwerwiegender und anhaltender Verletzung der demokratischen und rechtsstaatlichen Grundsätze in einem Mitgliedstaat, in: Götz, V. / Selmer, P. / Wolfrum, R. (Hrsg.), Liber amicorum Günther Jaenicke – Zum 85. Geburtstag, S. 871-898 (S. 888) verneint die Möglichkeit eines auf Art. 62 WVK gestützten Ausschlusses per se, weil diese Bestimmung lediglich die Anpassung oder Beendigung des Vertrags ermögliche, nicht aber die Fortführung ohne das ausgeschlossene Mitglied.

<sup>73</sup> Abs. 2 nennt hier nicht einschlägige Fälle von Verträgen, die nicht unter Berufung auf Art. 62 WVK beendet werden können.

## Diskussion

Zahlreiche Autoren<sup>74</sup> halten trotz dieser Bestimmungen den Ausschluss eines Mitgliedstaats für unzulässig. Ihr Hauptargument ist, dass die EU-Verträge abschließend regeln, wie vorzugehen ist, wenn ein Mitgliedstaat gegen die EU-Verträge verstößt: mittels Vertragsverletzungsverfahren und dem Verfahren nach Art. 7 EUV. Dieses sieht vor, dass die Rechte – z.B. das Stimmrecht im Rat – eines Mitgliedstaats, der die Werte der EU – Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte – schwerwiegend und anhaltend verletzt, ausgesetzt werden können. Unterstützung findet dieses Argument in der ständigen Rechtsprechung des EuGH, wonach Mitgliedstaaten nicht berechtigt sind, „einseitig Korrektur- oder Abwehrmaßnahmen zu ergreifen, um einer möglichen Missachtung der gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften durch einen anderen Mitgliedstaat entgegenzuwirken“.<sup>75</sup> In dieselbe Richtung weist ein älteres Urteil, demzufolge das EU-Recht „eine neue Rechtsordnung auf[stellt], nach der sich die Befugnisse, Rechte und Pflichten der Rechtssubjekte sowie die zur Feststellung und Ahndung etwaiger Rechtsverletzungen erforderlichen Verfahren bestimmen[, sodass] es den Mitgliedstaaten verboten ist, sich selbst ihr Recht zu verschaffen“.<sup>76</sup> Als Einwand hiergegen wird wiederum vorgebracht, dass diese Rechtsprechung Mitgliedstaaten lediglich verbiete, unilateral außerhalb des EU-Rechts gegen Vertragsverletzungen eines anderen Mitgliedstaats vorzugehen, nicht aber, gemeinsam zu handeln.<sup>77</sup>

Andere Autoren bringen als Argumente vor, dass ein Ausschluss die Individualrechte der Bürger des ausgeschlossenen Staates massiv beeinträchtigen würde,<sup>78</sup> dass ein Ausschluss verglichen mit einer

<sup>74</sup> Z.B. Kokott, J. (2018), in: Streinz, R. (Hrsg.), EUV/AEUV, 3. Aufl., Art. 356 AEUV, Rn. 6; Jaeckel, L. (2020), in: Grabitz, E. / Hilf, M. / Nettesheim, M. (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 71. EL, Art. 356 EUV, Rn. 19; Schmalenbach, K. (2022), in: Calliess, C. / Ruffert, M. (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Aufl., Art. 356 AEUV, Rn. 3; Hofstötter, B. (2015), in: von der Groeben, H. / Schwarze, J. / Hatje, A. (Hrsg.), Europäisches Unionsrecht, 7. Aufl., Art. 153 EUV, Rn. 5.; Booß, D. (2012), in: Lenz, C. O. / Borchardt, K.-D. (Hrsg.), EU-Verträge Kommentar, Art. 7 EUV, Rn. 7; Schorkopf, F. (2017), in: Grabitz, E. / Hilf, M. / Nettesheim, M. (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 61. EL, Art. 7 EUV, Rn. 54; Athanassiou, P. (2009), Withdrawal and expulsion from the EU and EMU, ECB Legal Working Paper Series No. 10, S. 34 ff; Nowak, C. (2017), in: Pechstein, M. / Nowak, C. / Häde, U. (Hrsg.), Frankfurter Kommentar zu EUV, GRC und AEUV, Art. 7 EUV, Rn. 25; Nowak, C. (2017), in: Pechstein, M. / Nowak, C. / Häde, U. (Hrsg.), Frankfurter Kommentar zu EUV, GRC und AEUV, Art. 356 AEUV, Rn. 8; Götting, F. (2000), Die Beendigung der Mitgliedschaft in der Europäischen Union, S. 158; Pache, E. / Rösch, F. (2008), Der Vertrag von Lissabon, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, Vol. 27, S. 473-480 (S. 479); Terhechte, J. P. (2019), Elemente und Wandlungen der Mitgliedschaftsverfassung der EU – Beitritt, flexible Integration, Austritt, Ausschluss, JuristenZeitung, Vol. 74, S. 105-114 (S. 111); Nicolaysen, G. (2002), Europarecht I, 2. Aufl., S. 157 f. Schlichtweg festhaltend, dass die Verträge den Ausschluss eines Mitgliedstaats nicht vorsähen und daher von einem Verbleib Polens und Ungarns in der EU auszugehen sei, Blanke, H.-J. / Sander, A. (2023), Die europäische Rechtsstaatlichkeit und ihre Widersacher – Anmerkungen zur Situation in Polen mit einem Seitenblick auf Ungarn, Europarecht, Vol. 58, S. 54-84 (S. 83); den auf der WVK basierenden Ausschluss zwar aufgrund der Vorschriften der EU-Verträge für unzulässig, aber den Ausschluss aufgrund eines Notfallrechts für zulässig haltend Schwarze, J. (1983), Das allgemeine Völkerrecht in den innergemeinschaftlichen Rechtsbeziehungen, Europarecht, Vol. 18, S. 1-39 (S. 30 ff).

<sup>75</sup> EuGH, Rs. 232/78 (Kommission/Frankreich), Urteil v. 25. September 1979, [ECLI:EU:C:1979:215](#), Ziffer 9; Rs. C-5/94 (Hedley Lomas), Urteil v. 23. Mai 1996, [ECLI:EU:C:1996:205](#), Ziffer 20; Rs. C-11/95 (Kommission/Belgien), Urteil v. 10. September 1996, [ECLI:EU:C:1996:316](#), Ziffer 37; Rs. C-14/96 (Denuit), Urteil v. 29. Mai 1997, [ECLI:EU:C:1997:260](#), Ziffer 35.

<sup>76</sup> EuGH, Verb. Rs. 90/63 und 91/63 (Kommission/Luxemburg und Belgien), Urteil v. 13. November 1964, [ECLI:EU:C:1964:80](#).

<sup>77</sup> Stein, T. (1998), Die rechtlichen Reaktionsmöglichkeiten der Europäischen Union bei schwerwiegender und anhaltender Verletzung der demokratischen und rechtsstaatlichen Grundsätze in einem Mitgliedstaat, in: Götz, V. / Selmer, P. / Wolfrum, R. (Hrsg.), Liber amicorum Günther Jaenicke – Zum 85. Geburtstag, S. 871-898 (S. 890).

<sup>78</sup> Athanassiou, P. (2009), Withdrawal and expulsion from the EU and EMU, ECB Legal Working Paper Series No. 10, S. 33 f.

Suspendierung der Mitgliedschaftsrechte<sup>79</sup> exzessiv wäre<sup>80</sup> und dass die Mitgliedstaaten sich bei der Erarbeitung des Textes der Verträge gegen die Aufnahme eines Ausschlussrechts entschieden hätten.<sup>81</sup> Letzteren Punkt bestätigt – freilich ohne Bezug zur Frage der Zulässigkeit eines Ausschlusses – auch der EuGH.<sup>82</sup>

Auch wenn man den skizzierten Ansichten, die gegen ein völkerrechtliches Ausschlussrecht argumentieren, nicht folgt, sind Art. 60 WVK und Art. 62 WVK keinesfalls direkt auf die EU-Verträge anwendbar. Denn Frankreich und Rumänien haben die WVK nicht ratifiziert.<sup>83</sup> Die WVK wäre auch nicht auf die EU-Verträge anwendbar, wenn Frankreich und Rumänien sie ratifizieren würden. Denn gemäß Art. 4 WVK ist die WVK nur auf Verträge anwendbar, die Staaten geschlossen haben, nachdem die WVK für sie in Kraft getreten ist.

Allerdings könnten die Inhalte von Art. 60 WVK und Art. 62 WVK Völkergewohnheitsrecht darstellen und als solche auch für Staaten verbindlich sein, die die WVK nicht ratifiziert haben. Der Internationale Gerichtshof hat dies sowohl für Art. 60 WVK<sup>84</sup> als auch für Art. 62 WVK<sup>85</sup> bejaht, betreffs Art. 62 WVK auch der EuGH.<sup>86</sup> Während dies in Bezug auf Art. 62 WVK auch im Schrifttum Zustimmung findet,<sup>87</sup> sind einige Autoren<sup>88</sup> hinsichtlich Art. 60 WVK anderer Ansicht.

Darüber hinaus betont der EuGH stark die Unabhängigkeit des EU-Rechts vom Völkerrecht.<sup>89</sup> Die EU-Verträge hätten im Gegensatz zu gewöhnlichen völkerrechtlichen Verträgen eine neue Rechtsordnung

---

<sup>79</sup> Verstanden als Suspendierung auf der Basis des Art. 60 WVK und nicht etwa als Suspendierung auf der Basis des Art.-7-EUV-Verfahrens, welches noch nicht bestand, als *Ehlermann* und *Peukert* ihre jeweiligen Beiträge verfassten.

<sup>80</sup> Ehlermann, C.-D. (1984), Mitgliedschaft in der Europäischen Gemeinschaft, *Europarecht*, Vol. 19, S. 113-125 (S. 121); Frowein, J.A. (1983), Die rechtliche Bedeutung des Verfassungsprinzips der parlamentarischen Demokratie für den europäischen Integrationsprozeß, *Europarecht*, Vol. 18, S. 301-317 (S. 315).

<sup>81</sup> Schorkopf, F. (2000), Homogenität in der Europäischen Union – Ausgestaltung und Gewährleistung durch Art. 6 Abs. 1 und Art. 7 EUV, Rn. 321; Athanassiou, P. (2009), Withdrawal and expulsion from the EU and EMU, ECB Legal Working Paper Series No. 10, S. 32.

<sup>82</sup> EuGH, Rs. C-621/18 (*Wightman* u.a.), Urteil v. 10. Dezember 2018, [ECLI:EU:C:2018:999](https://eur-lex.europa.eu/eli/ce/2018/999), Ziffer 68.

<sup>83</sup> Siehe die Liste der Vertragsstaaten unter United Nations Treaty Collection (o.J.), [https://treaties.un.org/pages/ViewDetailsIII.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=XXIII-1&chapter=23&Temp=mtdsg3&clang=en](https://treaties.un.org/pages/ViewDetailsIII.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXIII-1&chapter=23&Temp=mtdsg3&clang=en) (17.04.2023).

<sup>84</sup> IGH, Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970), Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1971, S. 16 (S. 46 f): „The rules laid down by the Vienna Convention on the Law of Treaties concerning termination of a treaty relationship on account of breach [...] may in many respects be considered as a codification of existing customary law on the subject.“

<sup>85</sup> Götting, F. (2000), Die Beendigung der Mitgliedschaft in der Europäischen Union, S. 9 m.w.N.

<sup>86</sup> EuGH, Rs. 162/96 (*Racke*), Urteil v. 16. Juni 1998, [ECLI:EU:C:1998:293](https://eur-lex.europa.eu/eli/ce/1998/293), Ziffer 24.

<sup>87</sup> Shaw, M. N. / Fournet, C. (2011), in: Corten, O. / Klein, P. (Hrsg.), *The Vienna Conventions on the Law of Treaties*, Art. 62 Convention of 1969, Rn. 15; Villiger, M. (2009), *Commentary on the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties*, Art. 62, Rn. 30; Jakob, C. T. (1988), Sanktionen gegen vertragsbrüchige Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft (EWG), S. 189; Fischer, P. / Köck, H. F. (2004), *Völkerrecht*, 6. Aufl., Rn. 202.

<sup>88</sup> Villiger, M. (2009), *Commentary on the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties*, Art. 60, Rn. 29; Simma, B. (1977), Zum Rücktrittsrecht wegen Vertragsverletzung nach der Wiener Konvention von 1969, in: Kipp, H. / Mayer, F. / Steinkamm, A. (Hrsg.), *Um Recht und Freiheit*, S. 615-630 (618); ders. (1970), Reflections on Article 60 of the Vienna Convention on the Law of Treaties and Its Background in General International Law, *Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht*, Vol. 20, S. 5-83 (S. 65 f) in Bezug auf den hier interessierenden Fall der Kündigung eines multilateralen Vertrags durch die anderen Vertragsparteien; Hanschel, D. (2012), Der Rechtsrahmen für den Beitritt, Austritt und Ausschluss zu bzw. aus der Europäischen Union und Währungsunion, *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, Vol. 31, S. 995-1001 (S. 999 f); a.A. Jakob, C. T. (1988), Sanktionen gegen vertragsbrüchige Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft (EWG), S. 173 f; Schmahl, S. (2000), Die Reaktionen auf den Einzug der Freiheitlichen Partei Österreichs in das österreichische Regierungskabinett - Eine europa- und völkerrechtliche Analyse -, *Europarecht*, Vol. 1, S. 819-835 (829); Athanassiou, P. (2009), Withdrawal and expulsion from the EU and EMU, ECB Legal Working Paper Series No. 10, S. 12 f; wohl auch Sinclair, I. M. (1973), *The Vienna Convention on the Law of Treaties*, S. 103; Fischer, P. / Köck, H. F. (2004), *Völkerrecht*, 6. Aufl., Rn. 202.

<sup>89</sup> In diesem Sinne auch Terhechte, J. P. (2019), Elemente und Wandlungen der Mitgliedschaftsverfassung der EU – Beitritt, flexible Integration, Austritt, Ausschluss, *JuristenZeitung*, Vol. 74, S. 105-114 (S. 111).

geschaffen, die gegenüber dem Völkerrecht autonom sei.<sup>90</sup> Entsprechend verwendet der EuGH die WVK nahezu nie zur Auslegung der EU-Verträge. Soweit ersichtlich hat er dies nur ein einziges Mal getan: in *Wightman*,<sup>91</sup> einer Rechtssache, die sich um die Frage drehte, ob das Vereinigte Königreich seine Austrittserklärung einseitig zurücknehmen kann. Auch hier zog der EuGH die WVK nur zur Bestätigung des aus der Interpretation des EUV gewonnenen Ergebnisses heran.

### Mögliche Ausschlussgründe

Trotz dieser Einwände halten zahlreiche Autoren den auf allgemeines Völkerrecht gestützten Ausschluss eines Mitgliedstaats prinzipiell für zulässig. Die meisten von ihnen nennen als Rechtsgrundlage Art. 60 WVK.<sup>92</sup> Andere nennen keine Rechtsgrundlage,<sup>93</sup> legen sich nicht fest, ob Art. 60 WVK oder Art. 62 WVK die Rechtsgrundlage sein soll,<sup>94</sup> oder sehen in beiden Bestimmungen eine mögliche Rechtsgrundlage.<sup>95</sup>

Im Schrifttum werden verschiedene Szenarien aufgeführt, unter denen ein Ausschluss zulässig sein soll. Für den Ausschluss nach Art. 60 WVK werden genannt:

- Die Vertragsverletzung des auszuschließenden Mitgliedstaats kommt einer endgültigen Ablehnung der Verträge gleich und ihr ist mit den in den Verträgen vorgesehenen Verfahren (Art. 7 EUV) nicht mehr beizukommen.<sup>96</sup>
- Der Mitgliedstaat setzt auch nach Vertragsverletzungsverfahren und Verfahren nach Art. 7 EUV eklatante und beharrliche Rechtsverstöße fort.<sup>97</sup>

<sup>90</sup> Z.B. EuGH, Rs. 6/64 (Costa/E.N.E.L.), Urteil v. 15. Juli 1964, [ECLI:EU:C:1964:66](#); Rs. C-621/18 (Wightman u.a.), Urteil v. 10. Dezember 2018, [ECLI:EU:C:2018:999](#), Ziffer 44 f m.w.N.

<sup>91</sup> EuGH, Rs. C-621/18 (Wightman u.a.), Urteil v. 10. Dezember 2018, [ECLI:EU:C:2018:999](#), Ziffer 70 ff.

<sup>92</sup> Dörr, O. (2020), in: Grabitz, E. / Hilf, M. / Nettesheim, M. (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 70. EL, Art. 53 EUV, Rn. 6; Schmahl, S. (2000), Die Reaktionen auf den Einzug der Freiheitlichen Partei Österreichs in das österreichische Regierungskabinett - Eine europa- und völkerrechtliche Analyse -, Europarecht, Vol. 1, S. 819-835 (829); ebenso auf der Grundlage des Verfassungsvertrags Puttler, A. (2004), Sind die Mitgliedstaaten noch „Herren“ der EU? - Stellung und Einfluss der Mitgliedstaaten nach dem Entwurf des Verfassungsvertrages der Regierungskonferenz, Europarecht, Vol. 5, S. 669-690 (679); Pechstein, M. (2018), in: Streinz, R. (Hrsg.), EUV/AEUV, 3. Aufl., Art. 49 EUV, Rn. 18; ders. (2018), in: Streinz, R. (Hrsg.), EUV/AEUV, 3. Aufl., Art. 7 EUV, Rn. 23; ders. (2014), in: Hatje, A. / Müller-Graff, P.-C. / Terhechte, J. P. (Hrsg.), Europäisches Organisations- und Verfassungsrecht, § 15, Rn. 21; Ruffert, M. (2022), in: Calliess, C. / Ruffert, M. (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Aufl., Art. 7 EUV, Rn. 34; Geiger, R. (2010), in: Geiger, R. / Khan, D.-E. / Kotzur, M, EUV/AEUV, Art. 53 EUV, Rn. 4; Zuleeg, M. (1981), Der Bestand der Europäischen Gemeinschaft, in: Bieber, R. et al. (Hrsg.), Das Europa der zweiten Generation, S. 55-72 (S. 63 f); Volz, H.-P. (2001), Austritt und Ausschluss aus der Europäischen Union, in: Ginther, K. et al. (Hrsg.), Völker- und Europarecht, S. 145-165 (163 f); Haratsch, A. / Koenig, C. / Pechstein, M. (2020), Europarecht, 12. Aufl., Rn. 116; Geiger, R. (2010), in: Geiger, R. / Khan, D.-E. / Kotzur, M, EUV/AEUV, Art. 53 EUV, Rn. 4; Stein, T. (1998), Die rechtlichen Reaktionsmöglichkeiten der Europäischen Union bei schwerwiegender und anhaltender Verletzung der demokratischen und rechtsstaatlichen Grundsätze in einem Mitgliedstaat, in: Götz, V. / Selmer, P. / Wolfrum, R. (Hrsg.), Liber amicorum Günther Jaenicke – Zum 85. Geburtstag, S. 871-898 (S. 888 f).

<sup>93</sup> Becker, U. (2012), in: Schwarze, J. (Hrsg.), EU-Kommentar, 3. Aufl., Art. 356 AEUV, Rn. 7.

<sup>94</sup> Streinz, R. (2023), Europarecht, 12. Aufl., Rn. 112 f.

<sup>95</sup> Blagoev, B. (2011), Expulsion of a Member State from the EU after Lisbon: Political Threat or Legal Reality? *Tilburg Law Review*, Vol. 16, S. 191-237 (S. 231 f); Jakob, C. T. (1988), Sanktionen gegen vertragsbrüchige Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft (EWG), S. 190 f.

<sup>96</sup> Geiger, R. (2010), in: Geiger, R. / Khan, D.-E. / Kotzur, M, EUV/AEUV, Art. 53 EUV, Rn. 4.

<sup>97</sup> Hanschel, D. (2012), Der Rechtsrahmen für den Beitritt, Austritt und Ausschluss zu bzw. aus der Europäischen Union und Währungsunion, *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, Vol. 31, S. 995-1001 (S. 999). Der Autor führt diesen Fall nur hypothetisch an, da er die Anwendbarkeit des Art. 60 WVK – auch als Völkergewohnheitsrecht – verneint.

- Der Mitgliedstaat missachtet permanent die vom EuGH ausgesprochenen oder bestätigten Aufforderungen, sich vertragsgemäß zu verhalten, oder wendet sich vollständig von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit oder der Achtung der Menschenrechte ab.<sup>98</sup>
- Der Mitgliedstaat verhält sich beharrlich vertragswidrig, wobei dieses vertragswidrige Verhalten kein Fall des Art. 7 EUV ist und sich auch nicht über Vertragsverletzungsverfahren beenden lässt.<sup>99</sup>
- Der Mitgliedstaat lässt sich bei schweren, anhaltenden Verletzungen der EU-Werte weder von einem die Verletzung feststellenden Beschluss des Europäischen Rates noch von konkreten Sanktionen beeinflussen und besteht trotz dauerhafter Aussetzung sämtlicher Rechte auf der EU-Mitgliedschaft.<sup>100</sup>
- Der Mitgliedstaat unternimmt nach Suspendierung seiner Rechte im Art. 7-EUV-Verfahren besonders schwerwiegende, gegen die EU gerichtete Rechtsverstöße.<sup>101</sup>
- Der Mitgliedstaat widersetzt sich hartnäckig vom EuGH bestätigten oder ausgesprochenen Aufforderungen, sich vertragsgemäß zu verhalten, oder wendet sich von der Demokratie ab.<sup>102</sup>
- Der Mitgliedstaat errichtet trotz Suspendierung der Mitgliedschaftsrechte ein diktatorisches Regime.<sup>103</sup>
- Der Mitgliedstaat verletzt die EU-Grundwerte schwerwiegend und anhaltend, und lässt sich auch mit der Aussetzung der Mitgliedschaftsrechte nicht davon abhalten.<sup>104</sup>
- Der Mitgliedstaat beharrt auf seinem Vertragsbruch und alle denkbaren rechtlichen und politischen Sanktionsmöglichkeiten sind ausgeschöpft.<sup>105</sup>
- Das Art. 7-EUV-Verfahren erweist sich als unzulänglich und unerträgliche Zustände treten ein.<sup>106</sup>
- Der Mitgliedstaat verletzt die EU-Verträge beharrlich und außergewöhnlich schwerwiegend, ohne die EU-Grundwerte zu verletzen.<sup>107</sup>
- Der Mitgliedstaat verstößt anhaltend und schwerwiegend gegen grundlegende Menschenrechte oder setzt über einen langen Zeitraum hinweg wesentliche Teile des EU-Rechts nicht um oder durch. Zudem soll der Rückgriff auf Art. 60 WVK auf Fälle absoluter Notwendigkeit beschränkt sein, z.B. wenn die Existenz eines Staates bedroht ist.<sup>108</sup>

<sup>98</sup> Stein, T. (1998), Die rechtlichen Reaktionsmöglichkeiten der Europäischen Union bei schwerwiegender und anhaltender Verletzung der demokratischen und rechtsstaatlichen Grundsätze in einem Mitgliedstaat, in: Götz, V. / Selmer, P. / Wolfrum, R. (Hrsg.), *Liber amicorum Günther Jaenicke – Zum 85. Geburtstag*, S. 871-898 (S. 888 f).

<sup>99</sup> Pechstein, M. (2018), in: Streinz, R. (Hrsg.), *EUV/AEUV*, 3. Aufl., Art. 49 EUV, Rn. 18; ders. (2014), in: Hatje, A. / Müller-Graff, P.-C. / Terhechte, J. P. (Hrsg.), *Europäisches Organisations- und Verfassungsrecht*, § 15, Rn. 21.

<sup>100</sup> Ruffert, M. (2022), in: Calliess, C. / Ruffert, M. (Hrsg.), *EUV/AEUV*, 6. Aufl., Art. 7 EUV, Rn. 34.

<sup>101</sup> Becker, U. (2012), in: Schwarze, J. (Hrsg.), *EU-Kommentar*, 3. Aufl., Art. 356 AEUV, Rn. 7.

<sup>102</sup> Zuleeg, M. (1981), Der Bestand der Europäischen Gemeinschaft, in: Bieber, R. et al. (Hrsg.), *Das Europa der zweiten Generation*, S. 55-72 (S. 63 f).

<sup>103</sup> Pechstein, M. (2018), in: Streinz, R. (Hrsg.), *EUV/AEUV*, 3. Aufl., Art. 7 EUV, Rn. 23.

<sup>104</sup> Puttler, A. (2004), Sind die Mitgliedstaaten noch „Herren“ der EU? - Stellung und Einfluss der Mitgliedstaaten nach dem Entwurf des Verfassungsvertrages der Regierungskonferenz, *Europarecht*, Vol. 5, S. 669-690 (679).

<sup>105</sup> Volz, H.-P. (2001), Austritt und Ausschluss aus der Europäischen Union, in: Ginther, K. et al. (Hrsg.), *Völker- und Europarecht*, S. 145-165 (163 f).

<sup>106</sup> Streinz, R. (2023), *Europarecht*, 12. Aufl., Rn. 112 f.

<sup>107</sup> Haratsch, A. / Koenig, C. / Pechstein, M. (2020), *Europarecht*, 12. Aufl., Rn. 116.

<sup>108</sup> Blagoev, B. (2011), Expulsion of a Member State from the EU after Lisbon: Political Threat or Legal Reality? *Tilburg Law Review*, Vol. 16, S. 191-237 (S. 231). Wie der Verstoß gegen Menschenrechte oder EU-Recht die Existenz eines Staates bedrohen soll, erläutert der Autor nicht.

Hinsichtlich eines Ausschlusses nach Art. 62 WVK liegen deutlich weniger Aussagen vor, wann ein Ausschlussgrund vorliegen könnte. im älteren Schrifttum<sup>109</sup> – vor Einführung des Katalogs der EU-Werte und des Art. 7-EUV-Verfahrens – findet sich die Abwendung von der Demokratie als Beispiel für einen möglichen Ausschlussgrund. Allerdings sei eine Suspension der Mitgliedschaftsrechte<sup>110</sup> als milderes Mittel dem Ausschluss vorzuziehen. In diesem Sinne habe die EU-Kommission nach dem Militärputsch in Griechenland 1967 die Beziehungen unter dem Assoziierungsabkommen mit Griechenland zwar suspendiert, aber eine Vertragsbeendigung für unzulässig gehalten. Sei die grundlegende Änderung der Umstände hingegen auf einen Verstoß gegen die EU-Verträge zurückzuführen, könne sich ein Ausschluss nicht auf Art. 62 WVK stützen, sondern allenfalls auf Art. 60 WVK. Darüber hinaus findet sich als Beispiel für einen Grund, der den Ausschluss auf Basis von Art. 62 WVK führen würde, die Einführung der Planwirtschaft durch einen Mitgliedstaat.<sup>111</sup> Jedenfalls ist Art. 62 WVK zurückhaltend auszuweisen. Soweit ersichtlich hat noch nie ein internationales Gericht das Vorliegen eines Anwendungsfalles des Art. 62 WVK bejaht,<sup>112</sup> nicht einmal aufgrund der dramatisch verschlechterten Beziehungen zwischen den USA und dem Iran infolge der Islamischen Revolution 1979<sup>113</sup>.

Vereinzelt geblieben ist die Ansicht, dass wenn eine Vertragsverletzung so schwerwiegend ist, dass bei einer Fortsetzung des Verhaltens der Bestand der EU auf dem Spiel steht, es als Retorsion<sup>114</sup> zum Ausschluss des betreffenden Mitgliedstaats berechtigen könne. Als Beispiel wird genannt, dass Frankreich in den 1960er Jahren mit seiner „Politik des leeren Stuhls“ einige Zeit lang die Entscheidungsfindung im Rat blockierte.<sup>115</sup>

Gleichermaßen vereinzelt geblieben ist die Auffassung,<sup>116</sup> ein Ausschluss basierend auf Art. 60 WVK und Art. 62 WVK sei zwar unzulässig, jedoch aufgrund des Rechts „of taking emergency action“ zulässig. Ein solcher Notfall liege vor bei nachhaltigen und schweren Vertragsverletzungen, insbesondere der dauerhaften Nichtbeachtung von Urteilen des EuGH, oder der definitiven Abkehr von gemeinschaftlich anerkannten fundamentalen Rechtsstaats- und Demokratiegrundsätzen.

### **Art.7-EUV-Verfahren wohl notwendige Voraussetzung eines Ausschlusses**

Bei allen Meinungsverschiedenheiten ist unter jenen Autoren, die einen Ausschluss prinzipiell für möglich halten, unbestritten, dass ein Ausschluss nur durch ein gemeinsames Vorgehen aller anderen Mitgliedstaaten möglich ist. Bei der Frage, ob vor einem Ausschluss das Verfahren nach Art. 7 EUV durchgeführt worden sein muss, herrscht zwar keine Einhelligkeit, sie wird aber vielfach bejaht. Daher wird im Folgenden das Verfahren nach Art. 7 EUV dargestellt.

---

<sup>109</sup> Jakob, C. T. (1988), Sanktionen gegen vertragsbrüchige Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft (EWG), S. 190 f.

<sup>110</sup> Wiederum natürlich als auf der Basis des Art. 60 WVK und nicht des – zum Zeitpunkt der Publikation noch nicht bestehenden – Art. 7 EUV zu verstehen.

<sup>111</sup> Blagoev, B. (2011), Expulsion of a Member State from the EU after Lisbon: Political Threat or Legal Reality? *Tilburg Law Review*, Vol. 16, S. 191-237 (S. 232).

<sup>112</sup> Kolb, R. (2016), *The Law of Treaties*, S. 229; Helfer, L. R. (2005), *Exiting Treaties*, *Virginia Law Review*, Vol. 91, S. 1579-1648 (S. 1643).

<sup>113</sup> Kolb, R. (2016), *The Law of Treaties*, S. 234.

<sup>114</sup> Eine Retorsion ist gemäß Fischer, P. / Köck, H. F. (2004), *Völkerrecht*, 6. Aufl., Rn. 992, „die Vergeltung eines zwar rechtmäßigen, aber unfreundlichen Verhaltens durch ein anderes unfreundliches, aber ebenfalls rechtmäßiges Verhalten“.

<sup>115</sup> Meier, G. (1974), *Die Beendigung der Mitgliedschaft in der Europäischen Gemeinschaft*, *Neue Juristische Wochenschrift*, Vol. 27, S. 391-394 (S.393).

<sup>116</sup> Schwarze, J. (1983), *Das allgemeine Völkerrecht in den innergemeinschaftlichen Rechtsbeziehungen*, *Europarecht*, Vol. 18, S. 1-39 (S. 30 ff).



Das Art. 7-EUV-Verfahren wird eingeleitet, indem ein Drittel der Mitgliedstaaten, das EU-Parlament oder die EU-Kommission dem Rat mit Begründung vorschlagen, festzustellen, dass die eindeutige Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der EU-Werte durch einen Mitgliedstaat besteht. Diese Feststellung kann der Rat nur mit Zustimmung von vier Fünfteln seiner Mitglieder – den betroffenen Mitgliedstaat nicht eingerechnet – treffen. Zuvor muss zum einen das EU-Parlament mit zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen und der Mehrheit seiner Mitglieder zustimmen, zum anderen muss der Rat den betroffenen Mitgliedstaat anhören.<sup>117</sup> Der Rat muss regelmäßig überprüfen, ob die Gründe, die zu seiner Feststellung geführt haben, noch zutreffen.

Der Europäische Rat kann – unabhängig davon, ob der Rat zuvor die Gefahr einer Verletzung der EU-Werte festgestellt hat<sup>118</sup> – auf Vorschlag eines Drittels der Mitgliedstaaten oder der EU-Kommission feststellen, dass der Mitgliedstaat die EU-Werte schwerwiegend und anhaltend verletzt. Auch hier ist die Zustimmung des EU-Parlaments mit zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen und der Mehrheit seiner Mitglieder und die Anhörung des betroffenen Mitgliedstaats erforderlich. Im Unterschied zur Feststellung der Gefahr einer Verletzung durch den Rat ist für die Feststellung der Verletzung durch den Europäischen Rat Einstimmigkeit erforderlich (wiederum natürlich ohne den betroffenen Mitgliedstaat) – mit anderen Worten: Jeder andere Mitgliedstaat hat ein „Vetorecht“. Liegt eine solche Feststellung durch den Europäischen Rat vor, kann der Rat mit qualifizierter Mehrheit beschließen, bestimmte Rechte des betroffenen Mitgliedstaats, die sich aus der EU-Mitgliedschaft ergeben, auszusetzen, namentlich das Stimmrecht im Rat. Diese Maßnahmen können, wenn die Lage, die zu ihrer Verhängung geführt hat, sich geändert hat, mit qualifizierter Mehrheit geändert oder aufgehoben werden.

Welche weiteren Maßnahmen, abgesehen vom Entzug des Stimmrechts im Rat, ergriffen werden können, ist im Einzelnen umstritten. Klar ist jedoch, dass mit Zurückhaltung vorzugehen ist. So spricht Art. 7 Abs. 3 EUV davon, dass der Rat beschließen kann, „bestimmte“ Rechte auszusetzen. Er kann also nicht en bloc sämtliche Rechte aussetzen, sodass der sanktionierte Staat behandelt wird wie ein Drittstaat. Ebenfalls verlangt Art. 7 Abs. 3 EUV, bei der Verhängung von Maßnahmen „die möglichen Auswirkungen einer solchen Aussetzung auf die Rechte und Pflichten natürlicher und juristischer Personen“ zu berücksichtigen.

Art. 7 EUV enthält keine Zeitvorgaben. Es hängt also vom Willen der beteiligten Organe ab, wie lange das Verfahren dauert. In Bezug auf Polen hat die EU-Kommission im Dezember 2017 den Rat aufgefordert die eindeutige Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der EU-Werte festzustellen,<sup>119</sup> in Bezug auf Ungarn das EU-Parlament im September 2018.<sup>120</sup> Bisher hat der Rat noch keine solche Feststellung getroffen, obwohl – wie dargestellt – für diesen Schritt keine Einstimmigkeit nötig wäre. Schritte zur Feststellung einer schwerwiegenden und anhaltenden Verletzung der EU-Werte sind bislang noch nie eingeleitet worden.

---

<sup>117</sup> Zu den Abstimmungsmodalitäten siehe Art. 354 AEUV.

<sup>118</sup> Ruffert, M. (2022), in: Calliess, C. / Ruffert, M. (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Aufl., Art. 7 EUV, Rn. 16; Schorkopf, F. (2017), in: Grabitz, E. / Hilf, M. / Nettesheim, M. (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 61. EL, Art. 7 EUV, Rn. 48; Pechstein, M. (2018), in: Streinz, R. (Hrsg.), EUV/AEUV, 3. Aufl., Art. 7 EUV, Rn. 10.

<sup>119</sup> Europäische Kommission (2017), Vorschlag [COM\(2017\) 835](#) vom 20. Dezember 2017 für einen Beschluss des Rates zur Feststellung der eindeutigen Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der Rechtsstaatlichkeit durch die Republik Polen.

<sup>120</sup> Europäisches Parlament (2018), Entschließung des Europäischen Parlaments vom 12. September 2018 zu einem Vorschlag, mit dem der Rat aufgefordert wird, im Einklang mit Artikel 7 Absatz 1 des Vertrags über die Europäische Union festzustellen, dass die eindeutige Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der Werte, auf die sich die Union gründet, durch Ungarn besteht, [P8\\_TA\(2018\)0340](#).

### 2.3 „EU 2.0“

Theoretisch möglich wäre es, dass alle (anderen) Mitgliedstaaten aus der EU austreten und ohne Ungarn eine neue Organisation („EU 2.0“) gründen, die all jene Aufgaben übernimmt, die bisher die EU innehat. Ähnliche Ideen gab es bereits 1992 nach der Ablehnung des Vertrags von Maastricht in Dänemark.<sup>121</sup> In rechtlicher Hinsicht wird zwar teils eingewandt, dass ein solches Vorgehen eine Vertragsverletzung gegenüber dem betroffenen Mitgliedstaat darstelle.<sup>122</sup> Die wohl vorherrschende Meinung hält ein solches Vorgehen jedoch rechtlich für zulässig.<sup>123</sup>

## 3 Realpolitische Analyse von Austritts- und Ausschluss-Optionen sowie einer „EU 2.0“

Die politische Diskussion um den Umgang der EU mit „problematischen“ Mitgliedstaaten umfasst inzwischen drei Formen: 1) den Austritt aus der EU, 2) den Ausschluss aus der EU und 3) die Gründung einer „EU 2.0“. In diesem Kapitel wird am Beispiel Ungarns untersucht, wie die Szenarien realpolitisch einzuordnen sind.

### 3.1 Austritt

Ein Austritt aus der EU muss vom austretenden Mitgliedstaat erklärt werden.<sup>124</sup> Aktuell ist damit nicht zu rechnen. Hierfür sprechen insbesondere wirtschaftliche, aber auch politische Gründe. Wirtschaftlich wäre ein Austritt Ungarns aus der EU sehr teuer, denn Ungarn würde bei einem Austritt den Zugang zum Binnenmarkt verlieren, mit dem die ungarische Wirtschaft eng verflochten ist: 71 % der ungarischen Exporte gehen in die EU. Die Hauptzielländer ungarischer Exporte sind Deutschland (25 %), Italien (6 %), Rumänien, die Slowakei und Österreich (je 5 %). Die größten Exportmärkte außerhalb der EU sind die Vereinigten Staaten (4 %), das Vereinigte Königreich (3 %), und die China (2 %).<sup>125</sup> Die ungarischen Importe stammen zu 68 % aus der EU, insbesondere aus Deutschland (21 %), Österreich (7 %), der Slowakei (7 %), Polen (6 %) sowie den Niederlanden und Tschechien (beide je 5 %). Importeure von außerhalb der EU kommen insbesondere aus China (7 %), Russland (6 %) und Südkorea (4 %).<sup>126</sup>

Bei einem Austritt würde der Handel mit der EU sehr wahrscheinlich massiv einbrechen. Denn es ist kaum vorstellbar, dass die EU zu einem umfassenden Freihandelsabkommen mit Ungarn bereit wäre. Denn die zuvor beschriebenen Konfliktfelder zwischen Ungarn und der EU würden weiter bestehen und es ist jedenfalls derzeit schwer denkbar, dass die EU unter diesen Umständen ein umfassendes Freihandelsabkommen abschließen würde. Hinzu kommt, dass die EU andere Mitgliedstaaten nicht zu einem Austritt ermuntern möchte. Da Ungarn fast ausschließlich von Mitgliedstaaten umgeben ist,

<sup>121</sup> Siehe Pechstein, M. (2014), in: Hatje, A. / Müller-Graff, P.-C. / Terhechte, J. P. (Hrsg.), Europäisches Organisations- und Verfassungsrecht, § 15, Rn. 21; Volz, H.-P. (2001), Austritt und Ausschluss aus der Europäischen Union, in: Ginther, K. et al. (Hrsg.), Völker- und Europarecht, S. 145-165 (147).

<sup>122</sup> Pechstein, M. (2014), in: Hatje, A. / Müller-Graff, P.-C. / Terhechte, J. P. (Hrsg.), Europäisches Organisations- und Verfassungsrecht, § 15, Rn. 21

<sup>123</sup> Nowak, C. (2017), in: Pechstein, M. / Nowak, C. / Häde, U. (Hrsg.), Frankfurter Kommentar zu EUV, GRC und AEUV, Art. 356 AEUV, Rn. 8; Athanassiou, P. (2009), Withdrawal and expulsion from the EU and EMU, ECB Legal Working Paper Series No. 10, S. 26, die allerdings auf das Problem hinweist, dass der Rat ein Austrittsabkommen schließen müsste, was bei einem „Massenaustritt“ problematisch wäre; Blagoev, B. (2011), Expulsion of a Member State from the EU after Lisbon: Political Threat or Legal Reality? Tilburg Law Review, Vol. 16, S. 191-237 (S. 227).

<sup>124</sup> Siehe hierzu Kapitel 2.1.

<sup>125</sup> Siehe <https://tradingeconomics.com/hungary/exports-by-country>.

<sup>126</sup> Siehe <https://tradingeconomics.com/hungary/imports-by-country>.

würde sich das Land schwertun, die EU-Handelspartner zu ersetzen. Die enge Bindung der ungarischen Wirtschaft an die EU zeigt sich auch bei den Direktinvestitionen im Land. Die wichtigsten Herkunftsländer ausländischer Direktinvestitionen sind Deutschland (Anteil am Gesamtbestand 2020: 19,2 %), die Niederlande (18,8 %), Österreich (12,1 %) und Luxemburg (7,8 %).<sup>127</sup> 2021 und 2022 war Südkorea der größte Investor in Ungarn.<sup>128</sup> Auch diese Direktinvestitionen würden stark einbrechen, wenn Ungarn keinen Zugang zum Binnenmarkt mehr hätte.

Gegen einen Austritt Ungarns spricht zudem, dass Ungarn der drittgrößte Profiteur des EU-Haushalts ist.<sup>129</sup> Im Jahr 2021 erhielt das Land 4,3 Mrd. Euro mehr aus dem EU-Haushalt, als es dazu beigetragen hat. Dies entspricht 2,5 % des ungarischen BIP. Auf dieses Geld müsste Ungarn bei einem Austritt verzichten.

Der Nutzen einer Mitgliedschaft sinkt, wenn die EU Sanktionen im Rahmen eines Art.-7-EUV-Verfahrens verhängt. Welche Sanktionen hier möglich sind, ist jedoch nicht abschließend geklärt, da Art. 7 EUV keine abschließende Aufzählung enthält. Er spricht davon, dass der Rat „bestimmte Rechte aussetzen [kann], die sich aus der Anwendung der Verträge auf den betroffenen Mitgliedstaat herleiten“. Als konkretes Beispiel genannt wird daran anschließend einzig das Stimmrecht im Rat. Einigkeit im wissenschaftlichen Schrifttum besteht darüber hinaus soweit ersichtlich nur darin, dass Rede- und Teilnahmerechten in Sitzungen ausgesetzt werden können.<sup>130</sup> Unbestritten nicht zulässig ist es, dem aus dem sanktionierten Mitgliedstaat stammenden EU-Kommissar oder Mitgliedern des EU-Parlaments aus dem sanktionierten Mitgliedstaat ihre Rechte zu entziehen oder dessen Bürgern und Gerichten den Zugang zum EuGH zu verwehren.<sup>131</sup>

Politisch ist ein Austritt Ungarn gegenwärtig nicht wahrscheinlich. So bewegt sich Ungarn im Bereich der Rechtsstaatlichkeit derzeit auf die EU zu, um die eingefroren EU-Gelder zu erhalten. Zudem wäre vor einer Austritterklärung wohl – analog zum EU-Beitritt Ungarns – ein Referendum notwendig.<sup>132</sup> Ob sich hier eine Mehrheit für einen Austritt aussprechen würde, ist fraglich. Denn in der letzten Eurobarometer-Umfrage gaben 39 % der Ungarn an, dass die EU bei ihnen positiv konnotiert ist.<sup>133</sup> Hingegen gaben nur 19 % an, dass die EU ein negatives Bild bei ihnen hervorruft (siehe Abb. 1). Der Anteil der Ungarn, die ein negatives Bild von der EU haben, liegt damit noch deutlich unter dem Anteil der Einwohner des Vereinigten Königreichs zum Zeitpunkt der „Brexit“-Abstimmung. Allerdings hat sich das Ansehen der EU in Ungarn in den vergangenen Jahren – insgesamt gesehen – merklich verschlechtert. Ob dies ein langfristig negativer Trend ist, ist noch nicht absehbar.

<sup>127</sup> Siehe [https://www.gtai.de/resource/blob/15002/0a931ae98ce1135cccae11e83029256f/GTAI-Wirtschaftsdaten\\_November\\_2022%20Ungarn.pdf](https://www.gtai.de/resource/blob/15002/0a931ae98ce1135cccae11e83029256f/GTAI-Wirtschaftsdaten_November_2022%20Ungarn.pdf).

<sup>128</sup> Siehe <https://hipa.hu/news/fdi-inflow-to-hungary-hits-new-high/>.

<sup>129</sup> Siehe „Wer finanziert die EU, online unter [https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user\\_upload/Studien/Report/PDF/2022/IW-Report\\_2022-Wer-finanziert-die-EU.pdf](https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/Report/PDF/2022/IW-Report_2022-Wer-finanziert-die-EU.pdf), S. 15.

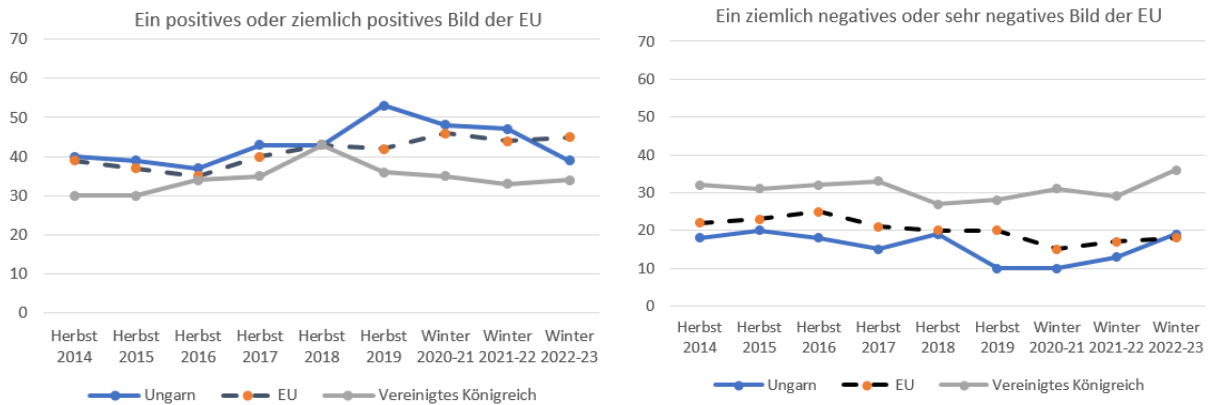
<sup>130</sup> Ruffert, M. (2022), in: Calliess, C. / Ruffert, M. (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Aufl., Art. 7 EUV, Rn. 28 f; Schorkopf, F. (2000), Homogenität in der Europäischen Union – Ausgestaltung und Gewährleistung durch Art. 6 Abs. 1 und Art. 7 EUV, Rn. 298 ff; ders., (2017), in: Grabitz, E. / Hilf, M. / Nettesheim, M. (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 61. EL, Art. 7 EUV, Rn. 43; Pechstein, M. (2018), in: Streinz, R. (Hrsg.), EUV/AEUV, 3. Aufl., Art. 7 EUV, Rn. 19; Leyrer Leifer Nunes, K. (2023), Die rechtliche Entwicklung Ungarns seit 2010 aus europarechtlicher Sicht, S. 308; Voet van Vormizeele, P. (2015), in: von der Groeben, H. / Schwarze, J. / Hatje, A. (Hrsg.), Europäisches Unionsrecht, 7. Aufl, Art. 7 EUV, Rn. 13.

<sup>131</sup> Ruffert, M. (2022), in: Calliess, C. / Ruffert, M. (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Aufl., Art. 7 EUV, Rn. 28; Schorkopf, F. (2000), Homogenität in der Europäischen Union – Ausgestaltung und Gewährleistung durch Art. 6 Abs. 1 und Art. 7 EUV, Rn. 308 ff; ; Pechstein, M. (2018), in: Streinz, R. (Hrsg.), EUV/AEUV, 3. Aufl., Art. 7 EUV, Rn. 19.

<sup>132</sup> Business Leaders (2023): Ungarn Huxit - Europäische Union (EU)? Die Wahrheit zur Meldung, online unter: <https://www.business-leaders.net/ungarn-huxit-europaeische-union-eu-die-wahrheit-zur-meldung/>.

<sup>133</sup> Vgl. Standard-Eurobarometer 98 – Winter 2022-2023, online unter: <https://europa.eu/eurobarometer/api/deliverable/download/file?deliverableid=86416>, S. 12.

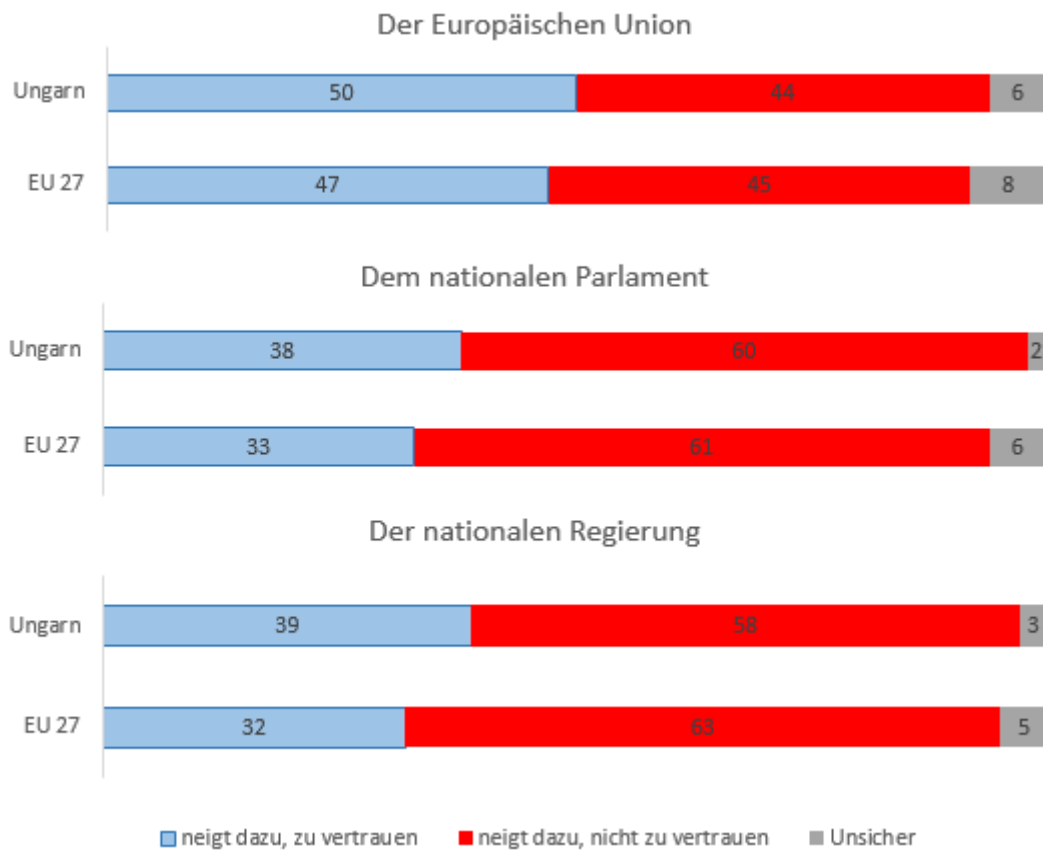
**Abb. 1: Umfrage Eurobarometer – Haben Sie im Allgemeinen ein sehr positives, ziemlich positives, neutrales, ziemlich negatives oder sehr negatives Bild von der EU? (%)**



Quelle: Standard Eurobarometer.

Gegen einen Austritt spricht zudem, dass die ungarische Bevölkerung der EU mehr vertraut als dem ungarischen Parlament und der ungarischen Regierung (siehe Abb. 2).

**Abb. 2: Umfrage Eurobarometer – Haben Sie zu jeder der folgenden Institutionen eher Vertrauen oder eher kein Vertrauen?**



Quelle: Standard Eurobarometer 98 - Winter 2022-2023 - Country Factsheets Hungary.

## 3.2 Ausschluss

Ob der Ausschluss eines Mitgliedstaats aus der EU möglich ist, ist rechtlich unsicher.<sup>134</sup> Der EuGH hat sich hierzu nicht geäußert und die Ansichten im Schrifttum sind geteilt. Folgt man der Ansicht, dass der Ausschluss in Extremfällen möglich ist, sind die Abkehr von der Demokratie und die beständige Verletzung von EU-Recht – v.a. trotz entgegengesetzter EuGH-Urteile –denkbare Szenarien.

Eine stärkere Hinwendung Ungarns zu Russland wäre für sich allein wohl noch kein ausreichender Grund für einen Ausschluss. Damit ein Ausschluss als denkbare Option erscheint, müsste sich Ungarn wohl politisch und wirtschaftlich stärker Russland zuwenden, die Demokratie abschaffen als auch beständig EU-Recht ignorieren. Dies ist nicht auszuschließen, allerdings in Gänze derzeit unwahrscheinlich.

Jedenfalls wird vielfach verlangt, dass ein Ausschluss erst dann vollzogen werden darf, wenn die Verhängung von Sanktionen im Verfahren nach Art. 7 EUV zu keinen Änderungen der Sachlage führt. Er käme nur als ultima ratio in Frage. Welchen Umfang die nach Art. 7 EUV verhängten Sanktionen haben können, ist wie dargestellt umstritten.

Dahingehend ist zu beachten, dass ein Abschluss jenes Verfahrens und die Verabschiedung harter Sanktionen (z.B. Stimmentzug) aufgrund der notwendigen Mehrheitsverhältnisse im Rat und im Europäischen Rat jedenfalls aktuell schwer denkbar ist.<sup>135</sup> Denn Polen legt gegenwärtig sein Veto gegen Sanktionen nach Art. 7 EUV ein.

Dass Polen nicht nur das Verfahren nach Art. 7 EUV mitträgt – trotz der Gefahr, im eigenen Art. 7-EUV-Verfahren sanktioniert zu werden<sup>136</sup> – sondern sogar einen Ausschluss Ungarns, ist am ehesten denkbar, wenn es in Polen zu einem Regierungswechsel mit erheblicher Neupositionierung Polens kommt oder Ungarn sich ganz und gar ins Lager Russlands schlägt, da Polen zu den russlandkritischsten Mitgliedstaaten zählt.

## 3.3 Gründung einer „EU 2.0“

Theoretisch möglich wäre es, dass alle (anderen) Mitgliedstaaten aus der EU austreten und ohne Ungarn eine neue Organisation („EU 2.0“) gründen, die all jene Aufgaben übernimmt, die bisher die EU innehat. Ähnliche Ideen gab es bereits 1992 nach der Ablehnung des Vertrags von Maastricht in Dänemark.<sup>137</sup> In rechtlicher Hinsicht wird zwar teils eingewandt, dass ein solches Vorgehen eine

---

<sup>134</sup> Siehe hierzu Kapitel 2.2.

<sup>135</sup> Der „Rechtsstaatsmechanismus“ – genauer gesagt die Konditionalitätsverordnung, siehe unten, Kap. II.1 – ist u.a. eine Reaktion darauf, dass die Art.7-EUV-Verfahren aufgrund der notwendigen Mehrheiten „feststeckte“. Siehe grundsätzlich auch den Gastbeitrag von Barley, K. (2020), [Wert\(e\)loses europäisches Geld](#): „...wie beim sogenannten Artikel-7-Verfahren. Damit können bereits jetzt bei Verstößen gegen Grundwerte Stimmrechte im Rat entzogen werden, es scheitert allerdings schon daran, dass alle Mitgliedsstaaten bis auf den betroffenen Staat zustimmen müssen, bevor die Sanktionierung eintritt. Die laufenden Verfahren gegen Ungarn und Polen stecken daher fest“.

<sup>136</sup> Da Ungarn dann wohl im Gegenzug seine Unterstützung fallen lassen würde.

<sup>137</sup> Siehe Pechstein, M. (2014), in: Hatje, A. / Müller-Graff, P.-C. / Terhechte, J. P. (Hrsg.), *Europäisches Organisations- und Verfassungsrecht*, § 15, Rn. 21; Volz, H.-P. (2001), *Austritt und Ausschluss aus der Europäischen Union*, in: Ginther, K. et al. (Hrsg.), *Völker- und Europarecht*, S. 145-165 (147).

Vertragsverletzung gegenüber dem betroffenen Mitgliedstaat darstelle.<sup>138</sup> Die wohl vorherrschende Meinung hält ein solches Vorgehen jedoch rechtlich für zulässig.<sup>139</sup>

Der Quasi-Ausschluss von „problematischen“ Mitgliedstaaten durch Gründung einer „EU 2.0“ wäre allerdings mit gravierenden Schwierigkeiten verbunden.<sup>140</sup> Denn die „EU 2.0“ wäre nicht Rechtsnachfolgerin der EU. Das bedeutet u.a., dass die „EU 2.0“ nicht Partei all jener völkerrechtlichen Abkommen – z.B. Freihandelsabkommen – ist, die derzeit für die EU gelten. Sämtliche Arbeitnehmer und Beamten der EU blieben auch Arbeitnehmer und Beamten der EU und würden nicht automatisch zur „EU 2.0“ wechseln. Sämtliche EU-Institutionen müssten neu gegründet und neu besetzt werden. Assets der EU – wie Grundstücke und Gebäude – würden nicht auf die „EU 2.0“ übergehen. Angesichts dieser und zahlreicher anderer praktischer Hindernisse ist ein solches Vorgehen kaum vorstellbar.

## 4 Fazit und Ausblick

### Fazit

Gegenwärtig handeln einzelne Regierungen von Mitgliedstaaten in einigen zentralen Politikfeldern im Widerspruch zur EU-Politik. Die Hauptkonfliktfelder sind: Rechtsstaatlichkeit, Flüchtlingspolitik, das Verhältnis zu Russland und die LGBTIQ-Politik. Vor diesem Hintergrund wurden die Verfahrens- und Rechtsfragen von Austritt und Ausschluss eines Mitgliedstaates aus der EU betrachtet, bevor die beiden Szenarien und die Idee einer „EU 2.0“ einer realpolitischen Analyse unterzogen wurden.

Zunächst ist festzuhalten, dass nach Art. 50 EUV jeder Mitgliedstaat das einseitige Recht hat – im Einklang mit seiner nationalen Verfassung – aus der EU auszutreten. Der Zeitpunkt, zu dem der Austritt rechtswirksam wird, bestimmt sich im Falle einer Einigung zwischen der EU und dem Austrittsstaat zu dem einvernehmlich bestimmten Datum in einem Austrittsabkommen, mangels Einigung automatisch zwei Jahre nach der Austrittserklärung. Ist der betreffende Staat wirksam aus der EU ausgeschieden, wird über die zukünftigen Beziehungen verhandelt. Dabei gibt es keine europarechtlichen Vorgaben. Verschiedene Formen künftiger Beziehungen sind denkbar. Derzeit ist es trotz aller politischen Rhetorik unwahrscheinlich, dass Mitgliedstaaten wie Ungarn einen solchen Schritt von sich aus gehen. So ist Ungarn der drittgrößte Profiteur des EU-Haushalts und wirtschaftlich eng mit der EU verbunden.

Weiterhin ist festzuhalten, dass es fraglich ist, ob ein Ausschluss eines Mitgliedstaats aus der EU rechtlich möglich ist. Nach einer im Schrifttum vertretenen Ansicht kann er im Extremfall auf Art. 60 WVK gestützt werden. Gründe hierfür könnten insbesondere sein, dass ein Mitgliedstaat sich von der Demokratie abwendet oder beharrlich – und trotz entgegenstehender EuGH-Urteile – EU-Recht missachtet. Ein Ausschluss kommt aber nur als ultima ratio in Frage. Vorher müssen alle anderen verfügbaren Mittel ausgeschöpft worden sein. Insbesondere müssen nach weit verbreiteter Ansicht Maßnahmen im Verfahren nach Art. 7 EUV verhängt worden sein, ohne den Mitgliedstaat zu einer Verhaltensänderung zu bewegen. Außerdem ist Einstimmigkeit der anderen Mitgliedstaaten notwendig. Dass etwa

<sup>138</sup> Pechstein, M. (2014), in: Hatje, A. / Müller-Graff, P.-C. / Terhechte, J. P. (Hrsg.), *Europäisches Organisations- und Verfassungsrecht*, § 15, Rn. 21.

<sup>139</sup> Nowak, C. (2017), in: Pechstein, M. / Nowak, C. / Häde, U. (Hrsg.), *Frankfurter Kommentar zu EUV, GRC und AEUV*, Art. 356 AEUV, Rn. 8; Athanassiou, P. (2009), *Withdrawal and expulsion from the EU and EMU*, ECB Legal Working Paper Series No. 10, S. 26, die allerdings auf das Problem hinweist, dass der Rat ein Austrittsabkommen schließen müsste, was bei einem „Massenaustritt“ problematisch wäre; Blagoev, B. (2011), *Expulsion of a Member State from the EU after Lisbon: Political Threat or Legal Reality?* *Tilburg Law Review*, Vol. 16, S. 191-237 (S. 227).

<sup>140</sup> Ebenso Athanassiou, P. (2009), *Withdrawal and expulsion from the EU and EMU*, ECB Legal Working Paper Series No. 10, S. 37 f.

Ungarn sich von der Demokratie abwendet oder beharrlich EU-Recht missachtet, würde politisch gesehen für einen Ausschluss wohl nicht ausreichen. Denn gegenwärtig verhindert Polen Sanktionen gegen Ungarn im Art. 7-EUV-Verfahren und im Gegenzug verhindert Ungarn Sanktionen im Art. 7-EUV-Verfahren gegen Polen.

Der Quasi-Ausschluss von „problematischen“ Mitgliedstaaten durch die Gründung einer „EU 2.0“ wäre mit gravierenden Schwierigkeiten verbunden, denn die „EU 2.0“ wäre nicht Rechtsnachfolgerin der EU. Das bedeutet u.a., dass sie nicht Partei all jener völkerrechtlichen Abkommen – z.B. Freihandelsabkommen – wäre, die derzeit für die EU gelten. Sämtliche Arbeitnehmer und Beamten der EU blieben auch Arbeitnehmer und Beamten der EU und würden nicht automatisch zur „EU 2.0“ wechseln. Sämtliche EU-Institutionen müssten neu gegründet und neu besetzt werden. Assets der EU – wie Grundstücke und Gebäude – würden nicht auf die „EU 2.0“ übergehen. Angesichts dieser und zahlreicher anderer praktischer Hindernisse ist ein solches Vorgehen realpolitisch kaum vorstellbar.

### **Ausblick**

Die Situation ist wahrhaftig nicht einfach. Die oben aufgezeigten Mechanismen (Ausschluss und Austritt) ebenso wie die Gründung einer „EU 2.0“ sind ultima ratio-Mittel. Die Existenz der ultima ratio-Mechanismen und die effiziente Anwendung sonstiger Mechanismen (Vertragsverletzungsverfahren usw.) sind eine notwendige, aber noch keine hinreichende Bedingung für das Zusammenhalten einer EU mit 27 (und potenziell mehr) teilweise sehr unterschiedlichen Mitgliedstaaten.

Hinzukommen muss die klare Kommunikation, dass die gemeinsamen Regeln – der Kanon an Werten, wie Freiheit, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit – für alle Mitgliedstaaten gelten, die sich freiwillig für eine EU mit den Werten des Art. 2 EUV entschieden haben. Jene Werte sind im Einzelnen jedoch nur schwierig greifbar. Damit (wieder) ein gemeinsames Verständnis – ein „common ground“ – geschaffen werden kann, müssen vor allem die Mitgliedstaaten – unabhängig von den EU-Institutionen – verstärkt in den Dialog treten und als „Herren der Verträge“, der sie sind, aktiv werden. Denn gerechtfertigte Kritik kann die Debatte fördern,<sup>141</sup> die notwendig ist, um das Zusammenhalten einer solch komplexen politischen Gemeinschaft zu unterstützen. Die Glaubwürdigkeit im Umgang mit den eigenen Werten ist essenziell für die EU auch und vor allem im Verhältnis zu Dritten. Andererseits gehört es zum politischen Selbstverständnis (und zur institutionellen Stabilität) der EU, über legitime Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten hinweg gemeinsame Positionen zu verhandeln. Es gibt jedoch für diesen Spagat eine natürliche Grenze, nämlich dort, wo das institutionelle Verfahren in Widerspruch zur politischen Glaubwürdigkeit gerät. Und das ist im Falle Ungarns und auch Polens zunehmend der Fall.

---

<sup>141</sup> So im Grunde auch Leyrer Leifer Nunes, K. (2023), Die rechtliche Entwicklung Ungarns seit 2010 aus europarechtlicher Sicht, S. 362, die daraus vor allem den stärkeren Gebrauch des durch einen Mitgliedstaat initiierten Vertragsverletzungsverfahrens (Art. 259 AEUV) kolportiert.

**Autoren:**

Prof. Dr. Henning Vöpel, Vorstand Centrum für Europäische Politik  
[voepel@cep.eu](mailto:voepel@cep.eu)

Dr. Lukas Harta, Wissenschaftlicher Referent Binnenmarkt und Wettbewerb  
[harta@cep.eu](mailto:harta@cep.eu)

Dr. Matthias Kullas, Fachbereichsleiter Binnenmarkt und Wettbewerb  
[kullas@cep.eu](mailto:kullas@cep.eu)

Dr. Patrick Stockebrandt, Fachbereichsleiter Gesundheit und Verbraucherschutz  
[stockebrandt@cep.eu](mailto:stockebrandt@cep.eu)

Dr. André Wolf, Fachbereichsleiter Technologische Innovation, Infrastruktur und industrielle Entwicklung  
[wolf@cep.eu](mailto:wolf@cep.eu)

**Centrum für Europäische Politik** FREIBURG | BERLIN

Kaiser-Joseph-Straße 266 | D-79098 Freiburg  
Schiffbauerdamm 40 Räume 4205/06 | D-10117 Berlin  
Tel. + 49 761 38693-0

Das **Centrum für Europäische Politik** FREIBURG | BERLIN, das **Centre de Politique Européenne** PARIS, und das **Centro Politiche Europee** ROMA bilden das **Centres for European Policy Network** FREIBURG | BERLIN | PARIS | ROMA.

Das gemeinnützige Centrum für Europäische Politik analysiert und bewertet die Politik der Europäischen Union unabhängig von Partikular- und parteipolitischen Interessen in grundsätzlich integrationsfreundlicher Ausrichtung und auf Basis der ordnungspolitischen Grundsätze einer freiheitlichen und marktwirtschaftlichen Ordnung.