



Die Kündigung des Vertrages zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft (EURATOM)

**Ein Gutachten von Prof. Dr. Bernhard Wegener,
Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg
im Auftrag von Bündnis 90/Die Grünen Bundestagsfraktion**

Impressum

Herausgeberin	Bündnis 90/Die Grünen Bundestagsfraktion Platz der Republik 1 11011 Berlin www.gruene-bundestag.de
Bezug	Bündnis 90/Die Grünen Bundestagsfraktion Info-Dienst Platz der Republik 1 11011 Berlin Fax: 030 / 227 56566 E-Mail: versand@gruene-bundestag.de
Schutzgebühr	€ 1,--
Redaktionsschluss	28.2.07

Ein Euratom-Ausstieg ist möglich und nötig

- Grüne Schlussfolgerungen aus dem Euratom-Gutachten-

Renate Künast, Jürgen Trittin, Hans-Josef Fell

Der Euratom-Vertrag ist ein Vertragsfossil, das vielen Grundsätzen der heutigen EU widerspricht. Er ist eine Ursache, dass die EU so schwerfällig ist, wenn es darum geht, ihre Energieversorgung auf sichere und nachhaltige Energieträger umzustellen. Im Vertragstext ist eine einseitige Unterstützung für die Atomenergie festgeschrieben. Selbst Mitglieder, die bereits einen Ausstieg beschlossen haben oder die keine Atomkraftwerke hatten und auch keine haben wollen, werden zur Unterstützung der Atomenergie verpflichtet. So sind umfassende Privilegien in der Forschungsförderung, in der Genehmigung von Atomkraftwerken und deren finanzielle Unterstützung im Euratom-Vertrag festgeschrieben. Alle übrigen Energiequellen, darunter auch die Erneuerbaren Energien werden so gegenüber der Atomenergie diskriminiert.

Das Euratom-Gutachten von Prof. Wegener kommt zu dem Ergebnis: die Mitgliedsstaaten der EU und somit auch die Bundesrepublik Deutschland können den Euratom-Vertrag einseitig bzw. zusammen mit anderen Mitgliedstaaten kündigen.

Sowohl eine einvernehmliche als auch eine einseitige Kündigung des Euratom-Vertrages ist nach EU-Recht als auch nach deutschem Recht sowie Völkerrecht möglich.

Die Entscheidungsstrukturen der Atomgemeinschaft entsprechen nicht dem in der Europäischen Union allgemein erreichten und vom Grundgesetz prinzipiell zur Bedingung einer Mitwirkung Deutschlands erhobenen demokratischen Standard.

Der Euratom-Vertrag steht dem nach dem EG-Recht zu entwickelnden freien Binnenmarkt für Energie entgegen.

Die Kündigung des Euratom-Vertrages kann als ein Mittel zur überfälligen Reform des Primärrechts der Union angesehen werden.

Erhaltenswerte Regelungsstrukturen des Euratom-Vertrages etwa im Bereich der medizinischen Strahlensicherheit können und sollten nach einer Auflösung des Vertrages in den EG-Vertrag bzw. den Vertrag über eine Verfassung für Europa überführt werden.

Wir fordern die Bundesregierung auf, eine Vertragsstaatenkonferenz einzuberufen, mit dem Ziel, den Euratom-Vertrag kurzfristig zu beenden. Sollte die Vertragsstaatenkonferenz nicht zusammenkommen oder der Beschluss zur Auflösung des Euratom-Vertrages nicht gefasst werden, fordern wir die Bundesregierung auf, einseitig oder in Absprache mit anderen Mitgliedsstaaten aus dem Euroatomvertrag auszusteigen.

Wir wollen, dass Europa die wettbewerbsfähigste und nachhaltigste Region der Welt wird. Dazu muss die bisherige Energiepolitik beendet werden. Europa muss bis 2020 ihre Treibhausgasemissionen um 30 Prozent gegenüber 1990 senken. Dazu muss die Energieeffizienz um mindestens 20 Prozent steigen, der Anteil der Erneuerbaren Energien am Energiemix massiv ausgebaut und der Emissionshandel weiterentwickelt werden. Eine Förderung der Atomenergie, die ja Ziel des Euratom-Vertrags ist, ist damit unvereinbar.

Die Kündigung des Vertrages zur Gründung der
Europäischen Atomgemeinschaft (EURATOM)

Europa-, völker- und verfassungsrechtliche Optionen
der Bundesrepublik Deutschland

Prof. Dr. Bernhard W. Wegener, Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg

INHALTSVERZEICHNIS

A.	Aufgabenstellung und Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse	5
B.	Zum rechtstatsächlichen Hintergrund	7
I.	Die gescheiterte Gemeinschaft	7
II.	Das Demokratiedefizit des Euratom-Vertrages	11
III.	Die Ausklammerung aus dem Verfassungsvertrag.....	13
IV.	Der Euratom-Vertrag als Quelle der Rechtsunsicherheit.....	14
1.	Euratom-Mitgliedschaft und Atomausstieg	14
2.	Euratom und die Privilegierung der Atomindustrie.....	15
3.	Euratom und die fehlende Kompetenz zur Kontrolle der Anlagensicherheit und der Entsorgung.....	17
V.	Die Kündigung des Euratom-Vertrages als Mittel zur überfälligen Reform des Primärrechts der Europäischen Union	18
C.	Europa- und völkerrechtliche Optionen zur Kündigung des Euratom-Vertrages	20
I.	Exklusivität des Europarechts?	20
II.	Optionen zur Kündigung des Euratom-Vertrages.....	22
1.	Kein vertraglicher Ausschluss der Kündigung	22
a)	Kein Kündigungsausschluss durch die Geltung auf „unbegrenzte Zeit“	22

b)	Kein Kündigungsverbot aus der „Natur“ des Vertrages ..25	25
(1)	Die These vom integrationspolitischen Kündigungsverbot.....	25
(2)	Die These vom freien Kündigungsrecht als Aus- druck staatlicher Souveränität.....	27
(3)	Der dynamische Charakter der Gründungsverträge..	29
(4)	Die Notwendigkeit der gesonderten Betrachtung des Euratom-Vertrages.....	30
(5)	Kein Kündigungsausschluss für den Euratom- Vertrag	32
2.	Die einvernehmliche Beendigung des Vertrages.....	34
3.	Die ordentliche Kündigung des Vertrages.....	35
a)	Das beabsichtigte Kündigungsrecht.....	35
b)	Das Kündigungsrecht aus der „Natur“ des Vertrages.....	38
(1)	Die Kündbarkeit des Euratom-Vertrages nach der Entstehungsgeschichte des Art. 56 Abs. 1 lit. b WVK.....	39
(2)	Die Kündbarkeit des Euratom-Vertrages nach allgemein vertragsrechtlicher Wertung.....	44
(3)	Die Kündbarkeit des Euratom-Vertrages nach der völkerrechtlichen Praxis.....	46
(4)	Die Kündbarkeit des Euratom-Vertrages als eines Integrationsvertrages.....	48
(5)	Recht zur Kündigung des Euratom-Vertrages	52
4.	Die außerordentliche Kündigung des Vertrages	53

a)	Die Nachrangigkeit der außerordentlichen Kündigung ..53	
b)	Die <i>clausula rebus sic stantibus</i> , Art. 62 WVK.....53	
(1)	Grundlegende Änderung der beim Vertragsschluss gegebenen Umstände	55
(2)	Die fehlende Voraussicht der Vertragsparteien	58
(3)	Wesentliche Grundlage des Bindungswillens.....	58
(4)	Tiefgreifende Umgestaltung der Vertragspflichten ..	58
(5)	Kein Ausschluss der Kündigung durch Pflichtverletzung	61
D.	Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Kündigung des Euratom-Vertrages	63
I.	Die Integrationsverpflichtung aus Art. 23 Abs. 1 S. 1 GG	63
II.	Anwendung auf den EU- und den EG-Vertrag.....	64
III.	Keine Anwendung auf den Euratom-Vertrag	64
E.	Verfahrensrechtliche Vorgaben und Implikationen.....	66
I.	Verfahrensrechtliche Vorgaben der WVK.....	66
II.	Ausschluss der Teilkündigung	68
III.	Wirkung der Kündigung	68
IV.	Überführung von Regelungsstrukturen in den EG-Vertrag	69

A. AUFGABENSTELLUNG UND ZUSAMMENFASSUNG DER WESENTLICHEN ERGEBNISSE

Das vorliegende Gutachten untersucht die Möglichkeit der Bundesrepublik Deutschland, den Euratom-Vertrag einseitig bzw. zusammen mit anderen Mitgliedstaaten zu kündigen.

Es kommt zu folgenden wesentlichen Ergebnissen:

1. Die Europäische Atomgemeinschaft ist in ihren Hauptzielsetzungen gescheitert. Weite Bereiche des primären Euratom-Rechts werden nach einem erklärten Konsens der Mitgliedstaaten nicht angewendet.
2. Die Entscheidungsstrukturen der Atomgemeinschaft entsprechen nicht dem in der Europäischen Union allgemein erreichten und vom Grundgesetz prinzipiell zur Bedingung einer Mitwirkung Deutschlands erhobenen demokratischen Standard.
3. Die unter Berufung auf die überlebten Strukturen des Euratom-Vertrages ermöglichte traditionelle Ausklammerung der Atomenergiewirtschaft aus dem allgemeinen Wettbewerbsrecht des EG-Vertrages ist vor dem Hintergrund einer veränderten technischen und energiepolitischen Situation nicht länger zu rechtfertigen. Der Euratom-Vertrag steht dem nach dem EG-Recht zu entwickelnden freien Binnenmarkt für Energie entgegen.
4. Der Euratom-Vertrag verhindert bis heute die Entwicklung eines europaweit einheitlichen Anlagensicherheitsrechts für Atomenergieanlagen. Seine Auflösung ermöglichte insoweit die Heranziehung der einschlägigen Kompetenzgrundlagen des EG-Vertrages.

5. Der Euratom-Vertrag ist ein wesentliches Hemmnis auf dem Weg zu einer einheitlichen und transparenten Verfassungsordnung der Europäischen Union. Die Kündigung des Euratom-Vertrages kann als ein Mittel zur überfälligen Reform des Primärrechts der Union angesehen werden.
6. Das EU-Recht steht einer Anwendung der allgemeinen völkerrechtlichen Regeln über die Aufhebung und Kündigung völkerrechtlicher Abkommen jedenfalls hinsichtlich des Euratom-Vertrages nicht entgegen.
7. Eine einvernehmliche Aufhebung des Euratom-Vertrages ist zulässig.
8. Der Euratom-Vertrag kann unter Berufung auf den ordentlichen Kündigungsgrund des Art. 56 Abs. 1 lit. b der Wiener Vertragsrechtskonvention (Natur des Vertrages) einseitig gekündigt werden.
9. Der Euratom-Vertrag kann unter Berufung auf den außerordentlichen Kündigungsgrund des Art. 62 Abs. 1 der Wiener Vertragsrechtskonvention (Grundlegende Änderung der Umstände) einseitig gekündigt werden. Mit Rücksicht auf die Nachrangigkeit der außerordentlichen gegenüber der ordentlichen Kündigung sollte Art. 62 Abs. 1 WVK lediglich hilfsweise geltend gemacht werden.
10. Das Grundgesetz steht einer Kündigung des Euratom-Vertrages durch die Bundesrepublik Deutschland nicht entgegen.
11. Die für eine Kündigung des Euratom-Vertrages erforderlichen formellen Voraussetzungen können von einem zur Kündigung des Vertrages entschlossenen Mitgliedstaat geschaffen werden.
12. Eine Kündigung nur von Teilen des Euratom-Vertrages ist gem. Art. 44 der Wiener Vertragsrechtskonvention ausgeschlossen.
13. Erhaltenswerte Regelungsstrukturen des Euratom-Vertrages können und sollten nach einer Auflösung des Vertrages in den EG-Vertrag bzw. den Vertrag über eine Verfassung für Europa überführt werden.

B. ZUM RECHTSTATSÄCHLICHEN HINTERGRUND

Der Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft¹ (EAGV oder Euratom-Vertrag) gehört zu den 1957 geschlossenen sog. Römischen Verträgen. Nach dem Auslaufen des von Anfang an auf eine Laufzeit von fünfzig Jahren beschränkten Vertrages über die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS-Vertrag)² von 1951 ist der EAGV zusammen mit dem gleichfalls 1957 geschlossenen Vertrag über die Europäische Gemeinschaft³ (EGV – ehemals Europäische Wirtschaftsgemeinschaft: EWGV) einer der verbleibenden Gründungsverträge der Europäischen Gemeinschaften. Diese Gründungsverträge enthalten – ergänzt um den Vertrag über die Europäische Union⁴ von 1992/93 (EUV) – das Primärrecht der Europäischen Union.

I. Die gescheiterte Gemeinschaft

Anders als der EG-Vertrag und anders als der EU-Vertrag, die heute den unumstrittenen Kern der Integration in die europäische Union bilden, führt der Euratom-Vertrag aber ein Schattendasein.⁵

Der mit ihm begründete Teilrahmen der Europäischen Integration entstammt einer im historischen Rückblick eher kurzlebigen Phase der Atomeuphorie.⁶

¹ BGBl. 1957 II, S. 1014.

² BGBl. 1952 II, S. 447.

³ BGBl. 1957 II, S. 776.

⁴ BGBl. 1992 II, S. 1253.

⁵ Vgl. dazu bereits früh: *G. Meier*, Die Beendigung der Mitgliedschaft in der Europäischen Gemeinschaft, NJW 1974, 391 (392): „die Europäische Atomgemeinschaft, die, will man überhaupt von einem Dasein reden, jedenfalls nie etwas anderes als ein Schattendasein geführt hat“.

⁶ Vgl. dazu beispielhaft die Erinnerungen des „Vaters“ der europäischen Integrationsidee, *Jean Monnet*: „Die Berichte unserer Experten ließen keinen Zweifel: Die Energie nuklearen Ursprungs würde noch vor dem Ende des Jahrhunderts und dann für Jahrhunderte alle ande-

Schon in dieser Anfangsphase misslang aber die der Idee nach so nahe liegende europäische Integration der Atomwirtschaft. Anders als im Bereich von Kohle und Stahl scheiterte die Vergemeinschaftung auf dem Gebiet der Atomenergie an starken nationalen Interessengegensätzen. Sowohl Frankreich als auch Deutschland waren zu keinem Zeitpunkt zu einer echten supranationalen Entwicklung und Kontrolle ihrer national strukturierten Atomwirtschaft bereit.⁷ Später wurde dieser Gegensatz durch eine national stark unterschiedliche Bewertung der Chancen und Risiken der Nutzung der Atomenergie noch vertieft.

Euratom wird dementsprechend heute in der einschlägigen Literatur als die „gescheiterte Gemeinschaft“ bezeichnet.⁸ Die Bewertungen Euratoms sind dabei fast durchweg negative. So wird von einem „Drama“, einer „Tragödie“, einem „Alptraum“,⁹ einem „düsteren Kapitel der europäischen Integrationsgeschichte“, von „Dauerkrise“, „Paralyse“, „Agonie“ und von „allgemeiner Geringschätzung“ gesprochen.¹⁰ Schon früh hat deshalb eine bis heute anhaltende Diskussion um eine Revision oder Aufhebung des Euratom-Vertrages eingesetzt.¹¹ Erst unlängst hat eine öffentliche Anhörung des Europäischen Parlaments zur Zu-

ren Energiequellen verdrängen. [...] Wenn es ein Gebiet gab, auf dem die Methode des Schumanplanes voll und mit Erfolg angewendet werden konnte, so war es dieser Bereich einer noch in den Kinderschuhen steckenden Technologie.“; aus: Erinnerungen eines Europäers, erstmals 1978, hier zit. nach der Nomos-Ausgabe 1988, S. 508; nicht nur von *Monnet* wurde Euratom ursprünglich für wichtiger als die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft gehalten, auch die Tagespresse teilte diese Einschätzung, vgl. dazu beispielhaft die Schlagzeile des „Le Figaro“ v. 26.3.1957: „EURATOM et Marché Commun signés à Rome par les Six“; allgemein zur ursprünglichen Verbindung von Integrationsidee und Atomeuphorie: *J. Radkau*, Aufstieg und Krise der deutschen Atomwirtschaft 1945-1975, 1983, S. 78 ff.

⁷ Vgl. dazu eingehend *J. Radkau*, (o. Fn. 6), S. 170 ff.; 313 ff., dort auch zu weiteren Gründen des frühen Scheiterns der Atomgemeinschaft.

⁸ *P. Weilemann*, Die Anfänge der Europäischen Atomgemeinschaft, 1983, S. 57; auch *N. Pelzer*, Grundlagen und Entwicklung der Europäischen Atomgemeinschaft, in: *Rengeling* (Hrsg.), *EHUR*, 2. Aufl., 2003, § 57 Rn. 16 bezeichnet diese Charakterisierung als im Kern zutreffend.

⁹ So die frühen Charakterisierungen durch das Mitglied der Sprechergruppe der Kommission der Europäischen Gemeinschaften *P. Bähr*, Was wird aus Euratom? – Die Europäische Atomgemeinschaft in der Krisenzone, EA 1970, S. 81.

¹⁰ Vgl. *Radkau*, (o. Fn. 6), S. 313 ff.

¹¹ Vgl. dazu mit z. w. N. aus der älteren Literatur *J. Grunwald*, Das Energierecht der Europäischen Gemeinschaften, 2003, S. 305 ff.

kunft des Euratom-Vertrages die unbedingte Revisionsbedürftigkeit dieses Vertragswerkes aufgezeigt.¹²

Weite Teile der Bestimmungen des Euratom-Vertrages sind von der rechtstat-sächlichen Entwicklung überholt und werden auf der Grundlage eines erklärten Konsenses¹³ zwischen den Mitgliedstaaten der Union ignoriert.¹⁴ Die mit dem Vertrag angestrebten Hauptziele werden von einer Mehrzahl der Mitgliedstaaten nicht weiter verfolgt. Dies gilt insbesondere für die grundlegende Aufgabenbe-stimmung des Art. 1 EAGV. Danach ist es

„Aufgabe der Atomgemeinschaft [...], durch die Schaffung der für die schnelle Bildung und Entwicklung von Kernindustrien erforderlichen Voraussetzungen zur Hebung der Lebenshaltung in den Mitgliedstaaten [...] beizutragen“.

Auch die in der Präambel zum Ausdruck gebrachte Entschlossenheit der Ver-tragsstaaten,

„die Voraussetzungen für die Entwicklung einer mächtigen Kernindustrie zu schaffen“

und ihre Überzeugung,

„dass die Kernenergie eine unentbehrliche Hilfsquelle für die Entwick-lung und Belebung der Wirtschaft und für den friedlichen Fortschritt dar-stellt“,

werden heute nur noch von einer Minderheit der Regierungen der Vertragsstaa-ten geteilt.¹⁵

¹² Vgl. dazu VDI-nachrichten v. 9.2.2007, S. 14.

¹³ Vgl. dazu sogleich u. S. 14 f.

¹⁴ Einen Überblick über die verbleibenden Aktivitäten der Euratom vermitteln die Berichte von *J. Grunwald*, *Neuere Entwicklungen des Euratom-Rechts*, ZEuS 1998, S. 275 ff.; *ders.*, *Neuere Entwicklungen des Euratom-Rechts*, EuZW 1990, S. 209 ff.

¹⁵ Von den sechs Gründerstaaten des Euratom-Vertrages hat Luxemburg die Kernkraft von Anfang an nicht genutzt. Italien entschied sich 1987 nach einem Referendum für den Aus-stieg. Die Niederlande legten nach einem Moratorium bereits Ende 2003 ihr letztes Kern-kraftwerk still. In Belgien ist eine Abschaltung aller Kernkraftwerke für das Jahr 2025 ge-

Auch andere Bestimmungen des Euratom-Vertrages werden nicht oder kaum angewandt. In der Literatur ist hinsichtlich dieser Bestimmungen beschönigend von einem „Angebot, das angenommen oder ausgeschlagen werden kann“, die Rede.¹⁶ Diesem „Angebotsrecht“ stehen nur wenige Vorschriften mit zwingendem Charakter gegenüber, die für die Mitgliedstaaten auch dann verbindlich sind, soweit sie die Kernkraft nicht selbst nutzen. Dies gilt etwa für die Bestimmungen über den Strahlenschutz (Kapitel III) und die Außenbeziehungen (Kapitel X). In allen anderen Bereichen sind aber die meisten Vorschriften des Euratom-Vertrages heute ohne oder nur noch von geringer praktischer Bedeutung. So wird etwa das in Art. 86 EAGV begründete Eigentumsrecht der Atomgemeinschaft an den besonderen spaltbaren Stoffen nurmehr als formaljuristische Fassade verstanden, die der Verfügungsmacht der nationalen Kernbrennstoffbesitzer keine effektiven Schranken setzt.¹⁷

Von den vielfältigen Aufgabenfeldern, die Euratom nach dem Vertrag zugeordnet sind, ist heute neben dem Strahlenschutz allein die Förderung der Forschung und Sicherheit von einiger Bedeutung. Allerdings sind auch hier die Forschungsergebnisse selbst äußerst bescheiden: die von Euratom initiierte frühe Reaktorenentwicklung ist durchweg gescheitert¹⁸ und die seit längerem den Schwerpunkt der Förderung bildende Kernfusionsforschung vermag bis heute keine plausible Aussicht auf wirtschaftlich verwertbare Ergebnisse zu vermitteln. Lediglich die finanzielle Förderung der Sicherheit insbesondere der osteu-

setzlich vorgesehen. Die Bundesrepublik Deutschland hat ein Gesetz zur geordneten Beendigung der Kernenergienutzung verabschiedet. Von den Gründerstaaten hält demnach allein Frankreich an der gewerblichen Nutzung der Kernenergie fest. Von den neu beigetretenen Staaten nutzen Irland, Dänemark, Griechenland, Portugal, Österreich, Polen, Estland, Lettland, Zypern und Malta die Atomenergie nicht. Schweden und Spanien haben ihren Ausstieg aus der Nutzung beschlossen. Ohne konkrete Ausstiegspläne wird die Kernenergie dagegen in Bulgarien, Finnland, Großbritannien, Litauen, Rumänien, Slowakei, Slowenien, Spanien, Tschechien und Ungarn weiterhin zur Elektrizitätsversorgung genutzt. Vgl. dazu die Übersicht unter http://www.bund-gegen-atomkraft.de/europa/europa_20/europa_22.htm.

¹⁶ J. Grunwald, (o. Fn. 11), S. 194.

¹⁷ Dazu, dass das Eigentumsrecht der Gemeinschaft von Beginn an in seiner Bedeutung gegen Null relativiert wurde: Radkau, (o. Fn. 6), S. 175. Vgl. auch P. P. Böhm, Die juristische Problematik des europäischen Kernbrennstoffeigentums, NJW 1961, S. 1553 (1558): „missglückte Lösung“.

¹⁸ Vgl. dazu eingehend Radkau, (o. Fn. 6), S. 181 ff.; 218 ff.; 313 ff.

ropäischen Kernreaktoren und die Hilfe bei der Beseitigung der Folgen der Reaktorkatastrophe von Tschernobyl werden überwiegend positiv beurteilt.¹⁹ Allerdings könnte die dafür aufgebrauchte finanzielle Unterstützung ohne weiteres auch aus anderen als Euratom-Mitteln geleistet werden. Eine materielle Sicherung der Anlagensicherheit durch die Entwicklung gemeinschaftsweit gültiger normativer Vorgaben und deren Überwachung wird durch die veralteten Strukturen des Euratom-Vertrages bis heute verhindert.²⁰

II. Das Demokratiedefizit des Euratom-Vertrages

Anders als der EG-Vertrag hat der Euratom-Vertrag im Laufe seiner Geschichte keine nennenswerte rechtliche Fortentwicklung erfahren. Das gilt insbesondere für die bis heute fehlende „Demokratisierung“ oder „Parlamentarisierung“ der durch ihn konstituierten Gemeinschaft.

Während das Europäische Parlament im Recht der Europäischen Gemeinschaft erhebliche Mitentscheidungskompetenzen gewinnen konnte und heute im Rechtssetzungsverfahren vielfach gleichberechtigt mit den im Ministerrat vertretenen Regierungen der Mitgliedstaaten entscheidet, hat eine solche Entwicklung des Euratom-Vertrages nicht stattgefunden. Nach Art. 107 EAGV ist das Parlament bis heute auf die Ausübung von „Beratungs- und Kontrollbefugnissen“ beschränkt. In den einzelnen Kompetenznormen, die den Rat nach dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung zur Rechtssetzung im Anwendungsbereich des Euratom-Vertrages ermächtigen, ist das Parlament deshalb durchweg auf Anhörungsrechte beschränkt. So zentrale und politisch umstrittene Regelungen wie etwa die Grundnormen über den Strahlenschutz der Bevölkerung kommen unter der Geltung von Art. 31 EAGV deshalb bis heute in Europa ohne signifikante parlamentarische Beteiligung zustande. Für die Beschlüsse über die Forschungsförderung im Bereich der zivilen Nutzung der Atomenergie ist eine parlamentarische Beteiligung nach Art. 7 EAGV sogar gänzlich entbehrlich.

¹⁹ S. Wolf, Zur Zukunft des Euratom-Vertrages, integration 2006, S. 297 (298).

²⁰ Vgl. dazu u. S. 17 f.

Nicht erst anlässlich der Diskussionen um die Schaffung einer Verfassung für Europa wurde deshalb eine Parlamentarisierung des Euratom-Vertrages zwar vielfach eingefordert.²¹ Alle entsprechenden Bemühungen sind aber bis heute gescheitert.

Die Nichtbeteiligung des Europäischen Parlaments nach den Entscheidungsstrukturen der Euratom wirft darüber hinaus die Frage auf, ob diese Gemeinschaft noch der vom Grundgesetz in Art. 23 Abs. 1 Satz 1 formulierten Grundanforderung einer Ausrichtung an demokratischen Grundsätzen genügt.

Nach dieser verfassungsrechtlichen Forderung müssen sich – wie es das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich festgestellt hat²² – die Tätigkeiten der Union auf die Unionsbürger zurückführen lassen.²³

Diese Rückbindung wird in der Europäischen Union vor allem über die Kontrolle der Tätigkeit der Exekutive im Ministerrat durch die nationalen Parlamente und durch das von den Unionsbürgern direkt gewählte Europäische Parlament gewährleistet.

Zwar ist für die Mitwirkung in der Union insgesamt keine dem grundgesetzlichen Legitimationsmodell gleiche demokratische Legitimationsstruktur vorgegeben.²⁴ Eine solche kann auch nicht verlangt werden.²⁵ Auch kann die Intensi-

²¹ Aus den Diskussionen des Verfassungskonvents vgl. etwa *K. Hänsch*, Die Zukunft des Euratom-Vertrages, CONV 344/02; *H. Farnleitner* u.a., Eine einheitliche Rechtspersönlichkeit – Zur Zukunft von Euratom, CONV 358/02, S. 3 ff.; *M. Magy* u.a., The Future of the Euratom Treaty in the Framework of the European Constitution, CONV 563/03; vgl. auch *E. Brok*, Die Verfassung der Europäischen Union, Diskussionspapier, CONV 325/2/02, S. 176 ff.

²² Vgl. dazu BVerfGE 89, 155 – Maastricht, 2. Leitsatz: „Das Demokratieprinzip hindert die Bundesrepublik Deutschland nicht an einer Mitgliedschaft in einer - supranational organisierten - zwischenstaatlichen Gemeinschaft. Voraussetzung der Mitgliedschaft ist aber, daß eine vom Volk ausgehende Legitimation und Einflußnahme auch innerhalb des Staatenverbundes gesichert ist.“

²³ Allg. M., vgl. nur *H. D. Jarass*, in: Jarass/Pieroth, GG, 8. Aufl., 2006, Art. 23, Rn. 8; *R. Scholz*, in: Maunz/Dürig, GG, Bd. 3, Art. 23, Rn. 16f.; *R. Streinz*, in: Sachs, GG, 3. Aufl., 2003, Art. 23, Rn. 25.

²⁴ *H. D. Jarass*, (o. Fn. 23); *R. Streinz*, (o. Fn. 23), Rn. 21 f.; *I. Pernice*, in: Dreier, GG, Bd. 1, 2. Aufl., 2006, Art. 23, Rn. 52.

tät der demokratischen Legitimation in einzelnen Teilbereichen durchaus unterschiedlich ausgestaltet sein. Notwendig ist insoweit aber eine „strukturangepasste Grundsatzkongruenz“²⁶. Ob vor diesem Hintergrund die weitestgehende Ausklammerung des Europäischen Parlaments im Rechtssetzungsprozess einer der eigenständigen und einen der zwei Pfeiler der Union bildenden Europäischen Gemeinschaften den verfassungsrechtlichen Anforderungen noch genügt, muss deshalb – ohne dass diese Frage hier abschließend geklärt werden könnte – bezweifelt werden.

III. Die Ausklammerung aus dem Verfassungsvertrag

Der Verfassungskonvent und die Konferenz der Regierungen der Mitgliedstaaten haben es abgelehnt, den Euratom-Vertrag in den Vertrag über eine Verfassung für Europa aufzunehmen.²⁷ Mit dieser Ausklammerung eines der Gründungsverträge der Europäischen Gemeinschaften aus dem zukünftigen gemeinsamen verfassungsrechtlichen Rahmen der Europäischen Union ist die Isolation und die Erstarrung des Euratom-Vertrages nochmals dokumentiert worden. Die fundamentalen Meinungsverschiedenheiten zwischen den Mitgliedstaaten der Euratom hinsichtlich der aktuellen Bedeutung und der zukünftigen Entwicklung dieser Gemeinschaft haben jede über eine bloß formaljuristische Anpassung hinausgehende Reform des Vertrages und seine erfolgreiche Integration in den neuen verfassungsrechtlichen Kontext der Union verhindert.

In einer Erklärung zum Verfassungsvertrag haben die Mitgliedstaaten Deutschland, Irland, Ungarn, Österreich und Schweden folgerichtig auf die Notwendigkeit einer tiefgreifenden Reform des Euratom-Vertrages hingewiesen.²⁸ Schon

²⁵ H.-B. Brockmeyer, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein, GG, 10. Aufl., 2004, Art. 23, Rn. 8.

²⁶ R. Streinz, Bundesverfassungsgerichtlicher Grundrechtsschutz und Europäisches Gemeinschaftsrecht, 1989, S. 254 f.

²⁷ Vgl. dazu die Nachweise o. in Fn. 21.

²⁸ ABl. C 310/473 v. 16.12.2004. Die Erklärung hat folgenden Wortlaut: „Erklärung der Bundesrepublik Deutschland, Irlands, der Republik Ungarn, der Republik Österreich und des Königreichs Schweden – Deutschland, Irland, Ungarn, Österreich und Schweden stellen fest, dass die zentralen Bestimmungen des Vertrages zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft seit seinem Inkrafttreten in ihrer Substanz nicht geändert worden sind und aktualisiert werden müssen. Daher unterstützen sie den Gedanken einer Konferenz der Ver-

im Jahr 2001 hatte das Europäische Parlament gefordert, den Euratom-Vertrag ebenso wie den EGKS-Vertrag nach fünfzig Jahren, also 2007 auslaufen zu lassen.²⁹ Die zum Zweck der Entscheidung über die Zukunft des Vertrages angestrebte Regierungskonferenz ist – auch wegen des Stillstands im Verfassungsprozess – bis heute nicht zustande gekommen.

IV. Der Euratom-Vertrag als Quelle der Rechtsunsicherheit

Auch wenn und weil weite Teile des Euratom-Vertrages heute ignoriert werden, sorgt die Fortexistenz des Vertrages für erhebliche Rechtsunsicherheit.

1. Euratom-Mitgliedschaft und Atomausstieg

Immer wieder wird der Versuch unternommen, die gewissermaßen „schlafenden“ Bestimmungen des Euratom-Vertrages wachzurütteln und als Instrumente im politischen Meinungskampf um für und wider der Nutzung der Kernenergie nutzbar zu machen.³⁰ Dies wurde zuletzt in der Diskussion um den deutschen „Atomkonsens“ deutlich. Gegner der Beendigung der Nutzung der Kernenergie in Deutschland versuchten, aus den Bestimmungen des Euratom-Vertrages ein Verbot eines solchen „Ausstiegs“ abzuleiten.³¹ Auch wenn diese Versuche letzt-

treter der Regierungen der Mitgliedstaaten, die so rasch wie möglich einberufen werden sollte.“

²⁹ Vgl. Entschließung des Europäischen Parlaments zu dem Grünbuch der Kommission: Hin zu einer europäischen Strategie für Energieversorgungssicherheit (KOM(2000) 769 - C5-0145/2001 - 2001/2071(COS) vom 15.11.2001; ABl. 2002, C 140 E/543.

³⁰ Allgemein zur Auseinandersetzung um die europa- und völkerrechtliche Zulässigkeit des „Atomausstiegs“: *D. H. Scheuing*, Europarechtliche Aspekte einer Beendigung der Kernenergienutzung in der Bundesrepublik Deutschland, *EuR* 2000, S. 1 ff.; *M. Schmidt-Preuß*, Rechtsfragen des Ausstiegs aus der Kernenergie – Gemeinschafts-, völker- und verfassungsrechtliche Probleme einer Novellierung des Atomgesetzes, 2000; *R. Wahl*, *G. Hermes*, Nationale Kernenergiepolitik und Gemeinschaftsrecht – Die Bindungen des Euratom- und des EG-Vertrages für einen Verzicht auf die Wiederaufarbeitung und einen Ausstieg aus der wirtschaftlichen Nutzung der Kernenergie, 1995; allein aus verfassungsrechtlicher Sicht hingegen *H. Kube*, Verfassungsrechtliche Anforderungen an einen legislativen Ausstieg aus der wirtschaftlichen Nutzung der Kernenergie, *ZG* 2000, S. 11 ff.

³¹ So schon früh und besonders entschieden: *U. di Fabio*, Der Ausstieg aus der wirtschaftlichen Nutzung der Kernenergie – Europarechtliche und verfassungsrechtliche Vorgaben, 1999, S. 45 ff.; einschränkend *Wahl*, *Hermes*, (o. Fn. 30), S. 291, die zwar einen aktuellen Verzicht auf die Nutzung der Atomenergie für zulässig halten, es aber für unvereinbar mit dem Euratom-Vertrag ansehen, „die wirtschaftliche Nutzung der Kernenergie endgültig und unumkehrbar zu missbilligen“.

lich erfolglos blieben³² und keine Unterstützung von Seiten der EG-Organen erfuhr, erwiesen sich die auf die Förderung der Nutzung der Kernenergie ausgerichteten Bestimmungen des Euratom-Vertrages doch als Quelle der Rechtsunsicherheit bei der juristischen Bewältigung einer veränderten Lage.

Diese Rechtsunsicherheit veranschaulichen auch die juristischen Hilfskonstruktionen, mit denen die Mitgliedstaaten versuchen, die rechtliche Tragweite der Bestimmungen des Euratom-Vertrages zu relativieren. So sahen sich die Staaten bereits anlässlich der vorletzten Erweiterungsrunde veranlasst, die rechtliche Bedeutung des Vertrages in einer „Gemeinsamen Erklärung“ zu seiner Anwendung zu relativieren. In ihr wird die Freiheit der Mitgliedstaaten zur Entscheidung für oder gegen die Nutzung der Kernenergie wie folgt bekräftigt:

„Unter Verweis darauf, dass die die Europäische Union begründenden Verträge unbeschadet der Regeln für den Binnenmarkt ohne Diskriminierung für alle Mitgliedstaaten gelten, erkennen die Vertragsparteien an, dass die Mitgliedstaaten als Vertragsparteien des Vertrags zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft die Entscheidung über die Erzeugung von Kernenergie entsprechend ihren eigenen politischen Ausrichtungen treffen.

Was die Entsorgung beim Kernbrennstoffkreislauf betrifft, so ist jeder Mitgliedstaat für die Festlegung seiner eigenen Politik verantwortlich.“³³

2. Euratom und die Privilegierung der Atomindustrie

Für erhebliche Rechtsunsicherheit sorgt der Euratom-Vertrag schließlich hinsichtlich der Frage der Anwendung der allgemeinen Vorschriften des Gemeinschaftsrechts auf atomwirtschaftliche Zusammenhänge.³⁴ Der entsprechende

³² Gegen eine entsprechende Verpflichtung: *J. Grunwald*, (o. Fn. 11), S. 194.

³³ Gemeinsame Erklärung zur Anwendung des Euratom-Vertrags in: Dokumente betreffend den Beitritt der Republik Österreich, der Republik Finnland und des Königreichs Schweden zur Europäischen Union, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften (Hrsg.), 1995, Band II.

³⁴ Vgl. dazu allgemein auch *R. Lukes*, Das Verhältnis des EAG-Vertrages zum EWG/EG-Vertrag, in: O. Due, M. Lutter, J. Schwarze (Hrsg.), FS U. Everling, 1995, S. 741 ff.; *C. Trübe*, Legislative competences of Euratom and the European Community in the energy sector: the „Nuclear Package“ of the Commission, 28 E.L.Rev. 2003, S. 664 ff.

facettenreiche Streit kann hier nicht vollständig wiedergegeben werden. Im Kern geht es um die Frage, inwieweit die Fortgeltung des Euratom-Vertrages die Nuklearindustrie von den EG-vertraglichen Regeln über den freien Wettbewerb freistellt.

Der Euratom-Vertrag enthält – weil die Förderung und der planmäßige Aufbau einer Atomindustrie in den fünfziger Jahren als vorrangige staatliche und gemeinschaftliche planwirtschaftliche Aufgaben angesehen wurden – anders als der EG-Vertrag kein grundsätzliches Verbot staatlicher Beihilfen. Auch ein Aufsichts- und Kontrollverfahren der Kommission hinsichtlich nationaler Beihilfen ist nicht vorgesehen.

Zwar wird zur Korrektur dieses Defizits in der wettbewerbsrechtlichen Literatur seit langem die Anwendung des gemeinschaftsrechtlichen Beihilfenkontrollregimes auf die Atomwirtschaft gefordert und überwiegend als schon *de lege lata* zulässig und geboten erklärt.³⁵ Die Gemeinschaftsorgane EU-Kommission³⁶ und Europäischer Gerichtshof³⁷ haben über diese Frage bislang aber noch nicht abschließend entschieden.

³⁵ Vgl. nur *J. Faull, A. Nikpay* (Hrsg.), *The EC Law of Competition*, Oxford 1999, S. 732 ff.; *M. Pechstein*, *Elektrizitätsbinnenmarkt und Beihilfenkontrolle im Anwendungsbereich des Euratom-Vertrages*, *EuZW* 2001, S. 307 ff. m. w. N.; von der aus dem Kontext der Euratom stehenden Literatur wird eine solche Anwendbarkeit dagegen überwiegend verneint, vgl. etwa *Grunwald*, (o. Fn. 11), S. 235 ff.

³⁶ Vgl. dazu das Schreiben der Kommission an den Bundesaußenminister bezüglich der von Konkurrenten als unzulässige Beihilfe gerügten Steuerfreistellungen für die von Atomkraftwerksbetreibern zu bildenden Rücklagen: „Im Folgenden entscheidet die Kommission nicht darüber, ob und in welchem Ausmaß staatliche Beihilfen an Betreiber von Atomkraftwerken unter Artikel 87 Absatz 1 EG-Vertrag zu beurteilen sind, oder ob die Bestimmungen des EURATOM-Vertrages als *lex specialis* vorgehen“, *Kom C* (2001) 3967 fin v. 11.12.2001; vgl. auch die N. bei *Grunwald*, (o. Fn. 11), S. 234 f., der insoweit von einer „gewissen dogmatischen Zurückhaltung“ spricht. Dazu, dass die Kontroverse um die Anwendung des Beihilfenregimes im Euratom-Rahmen auch die Kommission spaltet: *Pechstein*, (o. Fn. 35), *EuZW* 2001, S. 307.

³⁷ In dem Urteil des Gerichts erster Instanz zur beihilferechtlichen Relevanz der steuerfreien Rückstellungen der Atomkraftwerksbetreiber wird diese zwar geprüft. Das Gericht verneint aber im Ergebnis schon aus inhaltlichen Gründen den Beihilfecharakter der Steuerfreistellungen. Die Anwendbarkeit des allgemeinen Beihilferegimes auf die Atomwirtschaft wird damit allenfalls implizit unterstellt; vgl. *EuG, Rs. T-92/02, Slg.* 2006, II-11 – *Stadtwerke*

Der Euratom-Vertrag schafft damit bis heute die Voraussetzungen für eine unkontrollierte Subventionierung der Atomenergie. Die Atomenergie wird gegenüber anderen im angestrebten freien Binnenmarkt für Energie konkurrierenden Energieträgern ohne sachlichen Grund privilegiert. Diese Privilegierung erscheint als wesentliches Hemmnis auf dem Weg zur Entwicklung dieses europäischen Energiebinnenmarktes.

3. *Euratom und die fehlende Kompetenz zur Kontrolle der Anlagensicherheit und der Entsorgung*

Anders als vielfach behauptet, trägt der Euratom-Vertrag zu einer europäischen Kontrolle der Sicherheit der Atomenergieanlagen³⁸ und der Entsorgung in der Gemeinschaft nur wenig bei. Die entsprechenden Aktivitäten Euratoms beschränken sich vielmehr weitestgehend auf eine bloße finanzielle Förderung dieses Anliegens.³⁹ Für eine weitergehende Politik zur normativen Sicherung der Anlagensicherheit enthält der Euratom-Vertrag nach herrschender Meinung keine hinreichende Rechtsgrundlage.⁴⁰ Bemühungen der EG-Kommission zur Entwicklung wenigstens der Grundlagen einer gemeinsamen Anlagensicherheits- und Entsorgungspolitik⁴¹ sind – trotz der erheblichen neuen Regelungsbedürfnisse, die sich aus dem Beitritt der osteuropäischen Mitgliedstaaten

Schwäbisch Hall u.a. / Kommission; vgl. dazu auch das noch anhängige Rechtsmittelverfahren Rs. C-176/06 P.

³⁸ Vgl. etwa *J. Grunwald*, Der Euratom-Vertrag: nie war er so wertvoll wie heute, *EuZW* 2000, S. 481 f.

³⁹ Zur Rechtfertigung der Fortexistenz des Euratom-Vertrages wird immer wieder die auf seiner Grundlage beschlossene Forschungs- und Sicherheitsförderung genannt, vgl. aktuell: Beschluss des Rates vom 18.12.2006 über das Siebte Rahmenprogramm der Europäischen Atomgemeinschaft (Euratom) für Forschungs- und Ausbildungsmaßnahmen im Nuklearbereich (2007-2011), (2006/970/Euratom), *ABl.* 2006, L 400, S. 60 ff. Vor allem der Umgang mit dem nuklearen Erbe des ehemaligen Warschauer Pakts und die sicherheitstechnische Aufrüstung der in den neuen Mitgliedstaaten der Europäischen Union weiter genutzten kerntechnischen Anlagen soll den Fortbestand des Euratom-Vertrages legitimieren, vgl. dazu insbesondere *Grunwald*, (o. Fn. 38), *EuZW* 2000, S. 481 f. Eine Übersicht über die geförderten Projekte findet sich auf den Seiten der Generaldirektion Energie und Verkehr: http://ec.europa.eu/energy/nuclear/publications/projects_internal_eu_en.htm.

⁴⁰ Vgl. dazu *Trüie*, (o. Fn. 34), 28 *E.L.Rev.* 2003, S. 664 ff. m. w. N.

⁴¹ Vgl. dazu die entsprechenden Informationen auf der Leitseite der Generaldirektion Energie der EU-Kommission: http://ec.europa.eu/energy/nuclear/safety/new_package_en.htm.

ergeben – bislang am entschlossenen Widerstand der Mitgliedstaaten gescheitert. Ursächlich hierfür ist nicht zuletzt der Streit um Art und Ausmaß der der Gemeinschaft auf diesem Gebiet zustehenden Kompetenzen. Zwar hat der europäische Gerichtshof in jüngerer Zeit die einschlägigen Kompetenztitel der Gemeinschaft im Wege der Auslegung geringfügig gestärkt. Der Europäischen Atomgemeinschaft ist es aber auch nach dieser Rechtsprechung verwehrt, eine eigene Anlagensicherheitspolitik zu entwickeln.⁴²

Die Fortexistenz der veralteten und inoperablen Entscheidungsstrukturen der Euratom verhindert so die Entwicklung entsprechender Vorgaben des europäischen Rechts. Damit fehlt es in der Europäischen Union ausgerechnet an der Stelle an einem einheitlichen Anlagensicherheits- und Umweltschutzrecht, wo dieses wegen der potentiell europaweiten Auswirkungen von Unfällen am ehesten erforderlich wäre.

Nach einer Abschaffung des Euratom-Vertrages stünde dieser der Entwicklung einer eigenständigen Anlagensicherheitspolitik der Europäischen Gemeinschaft auf der Grundlage der Art. 174 ff. EGV nicht mehr entgegen. Das Ende des Euratom Vertrages wird in dieser Sicht die Entwicklung des vielfach geforderten einheitlichen europäischen Anlagensicherheitsrechts auf dem Gebiet der Atomenergienutzung eher befördern als behindern.

V. Die Kündigung des Euratom-Vertrages als Mittel zur überfälligen Reform des Primärrechts der Europäischen Union

Vor dem oben skizzierten rechtstatsächlichen Hintergrund erscheint – ganz unabhängig von der jeweiligen Einstellung zur wirtschaftlichen Nutzung der Atomenergie – die einseitige Kündigung des Euratom-Vertrages oder zumindest ihre glaubwürdige Ankündigung als ein Mittel, um die wesentlichen Hemmnisse zu beseitigen, die sich aus der Fortgeltung des Vertrages für die Weiterentwicklung des Primär- oder Verfassungsrechts der Europäischen Union ergeben.

⁴² Vgl. EuGH Rs. C-29/99, Urt. v. 10.12.2002, Slg. 2002, I-11221, Rn. 74 ff. – Kommission/Rat; vgl. dazu auch *Triie*, (o. Fn. 34), 28 E.L.Rev. 2003, S. 664 (673 ff.); *P. Koutrakos*, CMLRev. 2004, S. 191 ff.

Die Kündigung und Auflösung des Vertrages könnte das Primärrecht um die zahl- und umfangreichen obsolet gewordenen Bestimmungen des Euratom-Vertrages bereinigen. Damit würde zugleich ein wesentliches Moment der Rechtsunsicherheit hinsichtlich der umstrittenen weiteren Bedeutung dieses „toten Rechts“ beseitigt. Auch der Verfassungsvertrag würde durch die Eliminierung des ihm bislang wenig glücklich und in der rechtlichen Bedeutung ungeklärt angehängten Euratom-Vertrages in seiner Struktur deutlich klarer und umfassender gestaltet.

Mit der Überführung der noch operablen Bestimmungen des Euratom-Vertrages, insbesondere zum Strahlenschutz, zur internationalen Zusammenarbeit und zur Forschungsförderung in den Kontext des EG- bzw. des Verfassungsvertrages ließe sich außerdem das eklatante Demokratiedefizit im Bereich der europäischen Atomenergiepolitik vermindern. Erstmals würde das Europäische Parlament ein Mitentscheidungsrecht in Angelegenheiten des Schutzes vor den Gefahren radioaktiver Strahlung gewinnen.

Eine Kündigung und Auflösung des Euratom-Vertrages schüfe zudem die – nicht zuletzt mit Blick auf die Erweiterung um die neuen osteuropäischen Mitgliedstaaten unerlässlich erscheinenden – Voraussetzungen für die Entwicklung eines europaweit harmonisierten Rechtsregimes für den Betrieb und die Sicherheit von Atomenergieanlagen und für die Entsorgung. Auch auf diesem Feld wäre durch die Entwicklung der entsprechenden Kompetenzen im EG-rechtlichen Rahmen die gleichberechtigte Beteiligung des Europäischen Parlaments sichergestellt.

Schließlich böte die Kündigung und Auflösung des Euratom-Vertrags die Gelegenheit zur Schaffung eines von Wettbewerbsverzerrungen nach Möglichkeit bereinigten Energiebinnenmarktes und damit zur Verwirklichung eines der zentralen Ziele der Europäischen Gemeinschaft.

C. EUROPA- UND VÖLKERRECHTLICHE OPTIONEN ZUR KÜNDIGUNG DES EURATOM-VERTRAGES

Ob und unter welchen Voraussetzungen der Euratom-Vertrag kündbar ist, ist zunächst eine europa- und völkerrechtliche Frage. Das Unionsrecht beansprucht nach zutreffendem eigenem Verständnis Vorrang vor dem nationalen (Verfassungs-)Recht.⁴³ Zur Beachtung einschlägiger völkerrechtlicher Vorgaben ist die Bundesrepublik Deutschland kraft internationalen Rechts und kraft eigener Entscheidung verpflichtet. Bevor auf verfassungsrechtliche Möglichkeiten bzw. Grenzen einer Kündigung des Euratom-Vertrages eingegangen werden kann, sind deshalb zunächst der Vertrag selbst und das ihn begleitende Unionsrecht auf ihre Aussagen hinsichtlich des Kündigungsrechts zu untersuchen. Weil und soweit dieses Recht keine abschließenden Regelungen hierzu enthält, ist auf die allgemeinen völkerrechtlichen Regeln für die Aufhebung und Kündigung völkerrechtlicher Verträge zurückzugreifen.

I. Exklusivität des Europarechts?

Von Bedeutung für die Frage nach der Kündbarkeit des Euratom-Vertrages ist zunächst die allgemeine Auseinandersetzung um die Anwendbarkeit des Völkerrechts in europarechtlichen Zusammenhängen. Diese Auseinandersetzung ist beinahe so alt wie die Europäische Gemeinschaft selbst. In ihr wird einerseits mehrheitlich die Gründung der Europäischen Gemeinschaft auf der Basis völkerrechtlicher Verträge hervorgehoben und deshalb eine grundsätzliche An-

⁴³ Ständige Rspr. des EuGH seit *Costa/ENEL*, Rs. 6/64, Urt. v. 15.7.1964, Slg. 1964, 1141; aus der Literatur vgl. nur *M. Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf, Recht der EU, Art. 249, Rn. 37 ff.; *W. Schroeder*, in: Streinz, EUV/EGV, 2003, Art. 249 EGV, Rn. 40 ff.; *B. Wegener*, in: Calliess/Ruffert, EUV/EGV, 3. A. 2007, Art. 220 EGV, Rn. 27 ff. Zum verfassungsrechtlichen Restvorbehalt aus der Sicht des Bundesverfassungsgerichts, vgl. BVerfGE 73, 339 – Solange II; BVerfGE 89, 155 – Maastricht. Zusammenfassend zum ganzen *H.-P. Folz*, Demokratie und Integration – Der Konflikt zwischen Bundesverfassungsgericht und Europäischem Gerichtshof über die Kontrolle der Gemeinschaftskompetenzen, 1999.

wendbarkeit völkerrechtlicher Regeln insbesondere auf die Veränderung, Aufhebung oder Kündigung dieser Verträge befürwortet.⁴⁴ Demgegenüber betont eine andere Ansicht die grundsätzliche Eigenständigkeit des Gemeinschaftsrechts gegenüber dem Völkerrecht und will deshalb die Zulässigkeit entsprechender Änderungen der Gründungsverträge allein nach gemeinschaftsrechtlichen Maßstäben beurteilen.⁴⁵

Ohne dass diese im Ergebnis offene Auseinandersetzung hier im einzelnen nachgezeichnet werden müsste, kann jedenfalls mit Blick auf die Kündigung des Euratom-Vertrages von einer zumindest ergänzenden Heranziehung allgemeiner völkerrechtlicher Grundsätze ausgegangen werden. Wie die weitere Analyse noch belegen wird, fehlt es nämlich im Euratom-Vertrag an einer ausdrücklichen oder wenigstens hinreichend klaren Regelung eines Kündigungsrechts. Auch aus der Natur dieses Vertrages ergibt sich – wie gleichfalls noch gezeigt werden wird – kein Kündigungsverbot. Mangels einer eindeutigen gemeinschaftsrechtlichen Aussage ist deshalb auf die allgemeinen völkerrechtlichen Grundsätze zur Kündigung völkerrechtlicher Verträge zurückzugreifen.⁴⁶

Der Sache nach ist damit im übrigen noch keine Vorentscheidung verbunden. Wie eine eingehende Analyse des einschlägigen Schrifttums belegen wird, verwenden nämlich auch die prinzipiellen Gegner einer Anwendung völkerrechtlicher Grundsätze zur Kündigung der Gemeinschaftsverträge die im Völkerrecht zu findenden inhaltlichen Argumentationsfiguren, um Zulässigkeit und Grenzen einer Kündigung der Gründungsverträge gemeinschaftsrechtsimmanent beurteilen zu können.

Im Kern erweist sich die Diskussion um die Anwendung des Völkerrechts auf die Gründungsverträge der Europäischen Union damit als eine inhaltliche Aus-

⁴⁴ Vgl. etwa *A. Bleckmann*, Die Rechtsnatur des Europäischen Gemeinschaftsrechts – Zur Anwendbarkeit des Völkerrechts im Europäischen Rechtsraum, DÖV 1978, S. 391 ff.

⁴⁵ Hierzu etwa *J. Schwarze*, Das allgemeine Völkerrecht in den innergemeinschaftlichen Rechtsbeziehungen, EuR 1983, S. 1 ff.

⁴⁶ Allgemein zu diesen Grundsätzen: *C. Feist*, Kündigung, Rücktritt und Suspendierung von multilateralen Verträgen, 2001.

einandersetzung um Zulässigkeit, Verfahren und Grenzen von uni- oder multilateralen Veränderungen dieser Verträge. In erster Linie der größeren Klarheit wegen wird diese Auseinandersetzung hier vor allem anhand der eingeführten Kündigungsgründe des das einschlägige Völkergewohnheitsrecht kodifizierenden Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge (Wiener Vertragsrechtskonvention – WVK)⁴⁷ geführt.⁴⁸

II. Optionen zur Kündigung des Euratom-Vertrages

Wie allgemein im Vertragsrecht, so gilt auch hinsichtlich völkerrechtlicher Verträge grundsätzlich der Vorrang des Parteiwillens.⁴⁹ Dieser entscheidet maßgeblich über die Auslegung des Vertrags und damit auch darüber, ob und wie ein Vertrag beendet werden kann. Bevor deshalb auf die allgemeinen Regeln über die „Kündigung“⁵⁰ völkerrechtlicher Verträge eingegangen werden kann, ist zunächst zu untersuchen, ob sich ausdrückliche oder implizite Regelungen hierzu nicht im Euratom-Vertrag selbst finden lassen.

1. Kein vertraglicher Ausschluss der Kündigung

a) Kein Kündigungsausschluss durch die Geltung auf „unbegrenzte Zeit“

Keinen Anhaltspunkt für einen vertraglichen Ausschluss der Kündigung bietet die Bestimmung des Art. 208 EAGV. In ihr heißt es:

„Dieser Vertrag gilt auf unbegrenzte Zeit.“

⁴⁷ Vom 23.5.1969 (BGBl. 1985 II, S. 927; U.N.T.S. vol. 1055, 331), in Kraft getreten am 27.1.1980, für die Bundesrepublik Deutschland am 20.8.1987.

⁴⁸ Die WVK enthält eine Reihe von Bestimmungen über die Beendigung von Verträgen. Die für die hier zu beurteilende Frage einer Kündigung des Euratom-Vertrages potentiell einschlägigen Vorschriften finden sich in den Artt. 54, 56 und 62 WVK.

⁴⁹ Sog. Konsensprinzip, vgl. nur Präambel zur Wiener Vertragsrechtskonvention; K. Doehring, *Völkerrecht*, 2. Aufl., 1998, Rn. 391; K. Ipsen, *Völkerrecht*, 5. Aufl., 2004, § 1, Rn. 42 ff.; W. Karl, *Vertrag und spätere Praxis im Völkerrecht*, 1983, S. 147.

⁵⁰ Der Begriff der Kündigung meint hier alle auf die Beendigung der Mitgliedschaft im Euratom-Vertrag abzielenden Maßnahmen einer oder mehrerer der Vertragsparteien. Gelegentlich wird die Kündigung multilateraler Verträge in Abgrenzung von der Kündigung bilateraler Verträge auch als Rücktritt bezeichnet. Die WVK spricht unsystematisch von „Beendigung, Kündigung und Rücktritt“. Auch in der völkerrechtlichen Literatur ist der Sprachgebrauch nicht einheitlich, vgl. zum ganzen G. Dahm, J. Delbrück, R. Wolfrum, *Völkerrecht*, 2002, Bd. I/3, S. 721.

Die Bestimmung entspricht den wortgleichen Bestimmungen der Artt. 312 EGV und 51 EUV.

Zwar wird diese Bestimmung gelegentlich etwas ungenau als „Ewigkeitsklausel“ bezeichnet.⁵¹ Zumindest in der Literatur, die sich mit ihrer Interpretation näher auseinandersetzt,⁵² besteht aber Einigkeit darüber, dass sich aus ihr kein ausdrücklicher oder impliziter Ausschluss der Kündigung der Verträge ableiten lässt.⁵³

Wie allgemein bei Verträgen, beschreibt die Bestimmung einer Geltung auf unbestimmte Zeit lediglich die Tatsache, dass der Vertrag nicht „auf bestimmte Zeit“ und damit befristet geschlossen ist.⁵⁴ Die normierte Geltung „auf unbegrenzte Zeit“ dient gerade beim Euratom-Vertrag ausweislich seiner Entstehungsgeschichte allein der Abgrenzung von dem von Beginn an nur auf die Dauer von fünfzig Jahren geschlossenen und zwischenzeitlich ausgelaufenen Vertrag über die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl.⁵⁵

Die Entstehungsgeschichte spricht im übrigen eher für als gegen die Zulässigkeit einer Kündigung des Euratom-Vertrages.⁵⁶ Der zunächst vorgeschlagene, eine Kündigungsmöglichkeit zumindest stärker einschränkende Begriff der

⁵¹ Vgl. etwa *Wolf*, (o. Fn. 19), *integration* 2006, S. 297. Auch hier wird mit der Bezeichnung aber keine Aussage über eine etwaige Unkündbarkeit der Verträge verknüpft.

⁵² Anders aber gelegentlich die ältere Literaturauffassung, vgl. etwa *A. Campbell*, *Common Market Law*, Bd. II, 1969, Rn. 2284.

⁵³ *P. Dagtoglou*, *Recht auf Rücktritt von den römischen Verträgen?*, in: R. Schnur (Hrsg.), *FS Forsthoff*, 1972, S. 77 (78 f.); *K. Doehring*, *Einseitiger Austritt aus der Europäischen Gemeinschaft*, in: D. Dörr u.a. (Hrsg.), *Die Macht des Geistes*, FS Schiedermeier, 2001, S. 695 (696); *R. J. Friel*, *Providing a constitutional framework for withdrawal from the EU: article 59 of the draft European Constitution*, 53 *ICLQ* 2004, S. 407 (408); *F. Götting*, *Beendigung der Mitgliedschaft in der EU*, 2000, S. 112 f.; *A. Weber*, in: von der Groeben/Schwarze, *EUV/EGV*, 2004, Art. 312, Rn. 2; *J. Zeh*, *Recht auf Austritt*, *ZEuS* 2004, S. 174 (176 f.).

⁵⁴ Allgemein dazu, dass eine Kündigung völkerrechtlicher Verträge auch dann nicht ausgeschlossen ist, wenn diese als „perpetual“ bezeichnet werden: *Oppenheim's International Law*, Vol. I, Parts 2-4, 9. Aufl., 1992, S. 1309; ebenso *Dahm, Delbrück, Wolfrum*, (o. Fn. 50), Bd. I/3, S. 720.

⁵⁵ *Dagtoglou*, (o. Fn. 53), S. 77 (78).

⁵⁶ Zu einem weiteren aus der Entstehungsgeschichte der Römischen Verträge abgeleiteten Grund für die Annahme eines Rechts zur Kündigung, vgl. u. S. 35 ff.

„Unauflöslichkeit“, wie er auch im Satzungsentwurf der zuvor gescheiterten Europäischen Politischen Gemeinschaft enthalten war,⁵⁷ wurde nämlich bewusst nicht in den Vertrag aufgenommen.⁵⁸

Schließlich lässt sich auch aus dem Fehlen einer ausdrücklichen Regelung über den Austritt oder die Kündigung eines Mitgliedstaates kein Rückschluss auf ein entsprechendes Verbot ableiten. Entsprechende vertragliche Regelungen sind nämlich zumindest in Verträgen, die internationale Organisationen schaffen, eine Einrichtung erst der jüngeren Zeit. Gerade den der unmittelbaren Nachkriegszeit entstammenden Verträgen lässt sich eine Zurückhaltung gegenüber der Aufnahme entsprechender Klauseln entnehmen, die anschaulich mit der Abneigung begründet worden ist, „to talk about divorce on the wedding day“.⁵⁹

Dass die Vertragsparteien von Abkommen zur Schaffung internationaler Organisationen aber auch bei einem bewussten Verzicht auf die Aufnahme von Austritts- oder Kündigungsregelungen die entsprechenden Möglichkeiten der Vertragsparteien jedenfalls nicht durchweg begrenzen wollten, zeigt anschaulich das Beispiel der Vereinten Nationen. Obwohl die Vertragsparteien hier von der Schaffung einer ausdrücklichen Austrittsregelung wegen der Geschichte des Völkerbundes als der unglücklichen Vorläuferorganisation und wegen der universellen Anlage der Organisation Abstand nahmen, brachten sie doch in der sog. Deklaration der Konferenz von San Francisco über den Austritt aus der UN⁶⁰ die entsprechende Möglichkeit unmissverständlich zum Ausdruck.

⁵⁷ Vgl. Art. 1 S. 3 des revidierten Satzungsentwurfs der Europäischen [Politischen] Gemeinschaft in der am 6.10.1953 zunächst gebilligten Fassung, hier zit. nach *H. v. Siegler*, Dokumentation der Europäischen Integration, Bd. 1, 1961, S. 73.

⁵⁸ Vgl. dazu *J. Kokott*, in: Streinz, EUV/EGV, 2003, Art. 312 EGV Rn. 3; unter Hinweis auf *Siegler*, (o. Fn. 57). Ebenso *T. Bruha*, *C. Nowak*, Recht auf Austritt aus der Europäischen Union? – Anmerkungen zu Artikel I-59 des Entwurfs eines Vertrages über eine Verfassung für Europa, AVR 42 (2004) S. 1 (3 f.); *Zeh*, (o. Fn. 53), ZEuS 2004, S. 174 (191).

⁵⁹ So *N. Feinberg*, Unilateral Withdrawal from an International Organization, BYIL 1963, S. 189 (190).

⁶⁰ Vgl. dazu UNCIO, Documents, Bd. I, S.616-620 – Kommentar der Commission I, 9th plenary session; sowie für die vorhergehende Diskussion: UNCIO, Documents, Bd. VII, S.262-267, 327-329 – Diskussion und Bericht des Committee I/2 und UNCIO, Documents, Bd. VI, S.163-166 – Diskussion des Berichts des Committee I/2 in der Commission I.

Aus Wortlaut und Entstehungsgeschichte der Normen des Euratom-Vertrages lässt sich demnach kein Argument für seine Unkündbarkeit ableiten.

b) Kein Kündigungsverbot aus der „Natur“ des Vertrages

Ein Kündigungsverbot könnte sich aber aus der „Natur“, dem besonderen „Charakter“ oder dem „Geist“ des Euratom-Vertrages ergeben.

(1) Die These vom integrationspolitischen Kündigungsverbot

Entsprechende Behauptungen finden sich insbesondere in der europarechtlichen Literatur nicht selten.⁶¹ Allerdings beziehen sie sich dort in allererster Linie nicht auf den Euratom-Vertrag, sondern auf den Vertrag über die Europäische Gemeinschaft oder den Vertrag über die Europäische Union.⁶² Mehr oder weniger beiläufig wird hierbei aber mitunter auch der Euratom-Vertrag als einer der Gründungsverträge der Europäischen Gemeinschaften in die entsprechende Wertung mit einbezogen.⁶³

Im Kern argumentieren die Verfechter eines sich aus der Natur der Gemeinschaftsverträge ableitenden Kündigungsverbots mit der integrationspolitischen Zielsetzung der Europäischen Gemeinschaft bzw. der Europäischen Union.

Nach Art. 1 Abs. 2 EUV sei das Ziel der Union eine „immer engere[...] Union der Völker Europas“. Auch die Präambel des EG-Vertrages spreche von dem „festen Willen“ der Vertragsparteien, „die Grundlagen für einen immer engeren Zusammenschluß der europäischen Völker zu schaffen“.

⁶¹ Vgl. etwa *J. Zimmerling*, in: Lenz/Borchardt, EUV/EGV, 3. A., 2003, Art. 312 EGV Rn. 6 ff.; *H. Herrfeld*, in: Schwarze, EUV/EGV, 2000, Art. 51 EUV Rn. 1 f. (bei gemeinschaftsrechtlicher Betrachtung); nicht ganz eindeutig insoweit *U. Becker*, in: Schwarze, EUV/EGV, 2000, Art. 312 EGV Rn. 8.

⁶² Beschränkt auf EU- und EG-Vertrag: *E. Klein*, in: W. Graf Vitzthum, Völkerrecht, 3. Aufl., 2004, Rn. 78 ff.

⁶³ Vgl. die entsprechende Gleichbehandlung bei *A. Waltemathe*, Austritt aus der EU – Sind die Mitgliedstaaten noch souverän?, 2000, S. 30 ff.

Diesem Ziel der Integration soll ein freies Austrittsrecht einzelner Mitgliedstaaten widersprechen.⁶⁴ Es stelle den Fortgang der Integration jedenfalls hinsichtlich räumlicher Teilgebiete und Teilmölkler der Union in Frage. Ebenso wie ein Bundesstaat könne auch die Union einen unilateralen Austritt einzelner Teilstaaten nicht akzeptieren. Zwar wird regelmäßig eingeräumt, dass die Union beim derzeitig erreichten Integrationsstand weder eine staatliche Qualität erreicht habe, noch einen austrittswilligen Mitgliedstaat mit Zwangsmitteln an einem hinreichend entschieden betriebenen Austritt hindern könne.⁶⁵ Diese faktische Möglichkeit soll aber an der rechtlichen Verneinung einer unions- bzw. gemeinschaftsrechtlichen Austrittsoption nichts ändern.⁶⁶

Ihre Bestätigung meint diese Auffassung in der Rechtsprechung des EuGH zu finden.⁶⁷ Dieser habe – beginnend mit seinen grundlegenden Entscheidungen in den Rechtssachen van Gend & Loos⁶⁸ sowie Costa/ENEL⁶⁹ – stets die besondere Qualität der Europäischen Gemeinschaft als einer vom sonstigen Völkervertragsrecht zu unterscheidenden Rechtsordnung eigener Art herausgestellt. Zur Begründung habe er auf die unmittelbare Berechtigung und Verpflichtung Einzelner durch das Gemeinschaftsrecht, auf die „unwiderrufliche“ Übertragung von Hoheitsrechten durch die Mitgliedstaaten und auf die unbegrenzte Vertragsdauer hingewiesen. Darüber hinaus fänden sich in der Rechtsprechung des EuGH Hinweise auf einen dem vertragsändernden Zugriff der Mitgliedstaaten entzogenen Kernbestand des Gemeinschaftsrechts.⁷⁰ Auch wenn der EuGH sich zu einem Kündigungsrecht eines einzelnen Mitgliedstaates noch nicht ausdrücklich geäußert habe, müsse nach den skizzierten Grundansätzen seiner Recht-

⁶⁴ Vgl. etwa *Schwarze*, (o. Fn. 45), EuR 1983, S. 1 (17); *H. P. Ipsen*, Europäisches Gemeinschaftsrecht, 1972, §§ 2/30 ff, 10/5 ff; *Zeh*, (o. Fn. 53), S. 179.

⁶⁵ Vgl. *Waltemathe*, (o. Fn. 63), S. 58 ff.

⁶⁶ Vgl. *Zeh*, (o. Fn. 53), S. 180 ff.

⁶⁷ Vgl. etwa *Zeh*, (o. Fn. 53), ZEuS 2004, S. 174 (177 f.).

⁶⁸ EuGH Rs. 26/62, Urt. v. 5.2.1963, Slg. 1963, 1 – Van Gend & Loos.

⁶⁹ Vgl. oben Fn. 43.

⁷⁰ Hingewiesen wird insoweit insbesondere auf EuGH, Gutachten 1/91, 14.12.1991, Slg. 1991, I-6079 – EWR I.

sprechung zum Charakter der Gemeinschaft von einer Verneinung eines solchen Rechts ausgegangen werden.

(2) Die These vom freien Kündigungsrecht als Ausdruck staatlicher Souveränität

Der europarechtlichen These von der aus ihrer „Natur“ folgenden Unkündbarkeit der Gemeinschaftsverträge steht eine ihrerseits weit verbreitete eher staats- und völkerrechtlich argumentierende Sichtweise gegenüber,⁷¹ die die fortbestehende Souveränität⁷² der Mitgliedstaaten und ihre Letztverantwortung für Fortgang und Fortbestehen des europäischen Integrationsprojektes betont.⁷³ Danach sind die Mitgliedstaaten auch weiterhin als die sog. „Herren der Verträge“ anzusehen. Als Vertragsparteien und damit als Schöpfer der Europäischen Union und der der ihr zugrunde liegenden Verträge seien die Mitgliedstaaten grundsätzlich frei, diese Verträge nach eigenem Willen zu ändern bzw. aufzuheben.⁷⁴ Dem liegt die Einschätzung zugrunde, dass die Europäische Union und die Europäische Gemeinschaft jedenfalls beim derzeit erreichten Integrationsstand (noch) keine staatliche oder zumindest staatsähnliche Qualität erreicht hätten.

Diese Sichtweise hat sich insbesondere das Bundesverfassungsgericht in seiner Maastricht-Entscheidung zu eigen gemacht und daraus ausdrücklich auf die

⁷¹ Gelegentlich wird dieser Gegensatz auch in der Weise abgebildet, dass zwischen einer gemeinschaftsrechtlichen Binnenperspektive und einer völkerrechtlichen „Draufsicht“ unterschieden wird. Auflösung und Kündigung der Unionsverträge sind deshalb in den Augen mancher Beobachter gemeinschaftsrechtswidrige aber völkerrechtskonforme Rechtshandlungen der Mitgliedstaaten; vgl. hierfür etwa *Herrnfeld*, (o. Fn. 61); für die Auflösung auch *M. Pechstein*, in: Streinz, EUV/EGV, 2003, Art. 51 EUV Rn. 2, der hinzufügt, die völkerrechtliche Auflösungsoption „würde sich letztlich durchsetzen“.

⁷² Allgemein zur Bedeutung von Souveränität in „genealogischer“ Sicht: *U. Haltern*, Was bedeutet Souveränität?, 2007.

⁷³ Für die Ableitung eines grundsätzlichen Kündigungsrechts völkerrechtlicher Verträge aus dem Gedanken der staatlichen Souveränität vgl. *A. Bleckmann*, Völkerrecht, 2001, Rn. 335.

⁷⁴ Vgl. dazu *Folz*, (o. Fn. 43), S. 144 m. w. N. Eine Variante dieser Ansicht beschränkt die Möglichkeit der Kündigung allerdings auf die außerordentlichen Kündigungsgründe der Wiener Vertragsrechtskonvention, so etwa *H.-J. Cremer*, in: Calliess/Ruffert, EUV/EGV, 2007, Art. 51 EUV Rn. 2; *K. Schmalenbach*, in: Calliess/Ruffert, EUV/EGV, 2007, Art. 312 EGV Rn. 4; *Pechstein*, (o. Fn. 71), Art. 51 EUV Rn. 2; *Waltemathe*, (o. Fn. 63), S. 101.

Möglichkeit einer einseitigen Kündigung der Europäischen Gründungsverträge gefolgert.⁷⁵

Die entsprechende Passage des Urteils lautet:

„Die Bundesrepublik Deutschland ist [...] auch nach dem Inkrafttreten des Unions-Vertrages Mitglied in einem Staatenverbund, dessen Gemeinschaftsgewalt sich von den Mitgliedstaaten abgeleitet und im deutschen Hoheitsbereich nur kraft des deutschen Rechtsanwendungsbefehls verbindlich wirken kann. Deutschland ist einer der ‚Herren der Verträge‘, die ihre Gebundenheit an den ‚auf unbegrenzte Zeit‘ geschlossenen Unionsvertrag [...] mit dem Willen zur langfristigen Mitgliedschaft begründet haben, diese Zugehörigkeit aber letztlich durch einen gegenläufigen Akt auch wieder aufheben könnten. Geltung und Anwendung von Europarecht in Deutschland hängen von dem Rechtsanwendungsbefehl des Zustimmungsgesetzes ab. Deutschland wahrt damit die Qualität eines souveränen Staates aus eigenem Recht und den Status der souveränen Gleichheit mit anderen Staaten i. S. des Art. 2 Nr. 1 der Satzung der Vereinten Nationen [...].“

Nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts ist das Kündigungsrecht, welches hier als *actus contrarius* zum ursprünglichen Vertragsschluss begriffen wird, demnach Ausdruck der dem einzelnen Mitgliedstaat im Prozess der europäischen Integration bislang (noch) nicht verloren gegangenen Souveränität. Die Aufhebung der Verträge wird dabei ausdrücklich als einseitiges, nämlich als von „Deutschland [...]als] eines souveränen Staates aus eigenem Recht“ ausübendes Recht beschrieben. Die in der Literatur unternommenen Versuche, die Schärfe dieser These durch einen Hinweis auf den Plural in der gebrauchten Wendung „Herren der Verträge“ im Sinne eines von den Mitgliedstaaten nur gemeinsam ausübenden Aufhebungsrechts zu relativieren,⁷⁶ erscheinen angesichts der Eindeutigkeit der im übrigen verwandten Formulierungen wenig überzeugend.

⁷⁵ BVerfGE 89, 155 (190) – Maastricht.

⁷⁶ Vgl. etwa: D. König, Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Vertrag von Maastricht – ein Stolperstein auf dem Weg in die europäische Integration?, ZaöRV 54 (1994), S. 17 (33 ff. m.w.N.); C. O. Lenz, Der Vertrag von Maastricht nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts, NJW 1993, S. 3038 ff.

(3) Der dynamische Charakter der Gründungsverträge

Die soeben nur skizzierte hoch kontroverse Auseinandersetzung um die sich aus der „Natur“ der Europäischen Union ergebenden Folgerungen für die den Mitgliedstaaten verbleibenden souveränen Entscheidungsbefugnisse hinsichtlich der Veränderung oder Aufhebung der Gründungsverträge muss hier letztlich nicht abschließend entschieden werden.

Für die hier zunächst zu entscheidende Frage nach einem sich aus der „Natur“ des Euratom-Vertrages ableitenden Kündigungsverbot genügt es, die in dieser Auseinandersetzung auf beiden Seiten weithin geteilte Überzeugung festzuhalten, nach der sich ein solcher Verlust der souveränen mitgliedstaatlichen Entscheidungsbefugnis über einen der Gründungsverträge – wenn überhaupt – dann allein aus der Integrationsleistung der jeweiligen Europäischen Gemeinschaft ergeben kann.⁷⁷

Für die gemeinschaftsrechtlich argumentierenden Verfechter eines Kündigungsverbotes ergibt sich dieses erst aus dem integrationistischen Charakter und damit aus der Zielrichtung oder Finalität der Europäischen Union bzw. der europäischen Gemeinschaften. Weil Union und Gemeinschaften auf einen immer engeren Zusammenhalt der Völker (und nicht nur der Mitgliedstaaten) ausgerichtet seien und auf dem Weg zu diesem Ziel erhebliche Fortschritte gemacht hätten, soll eine Kündigung schon beim derzeit erreichten Stand der Integration ausgeschlossen sein.⁷⁸

Umgekehrt argumentieren Verteidiger der mitgliedstaatlichen Vertragshoheit mit einem noch nicht erreichten (und nach Überzeugung mancher derzeit auch nicht zu erreichenden weil verfassungsrechtlich unzulässigen) Integrationsstand, der es nicht erlaube, Union und Gemeinschaften als bundesstaatliches Gebilde zu begreifen, aus dem erst ein Austritt unzulässig sein könne.⁷⁹

⁷⁷ So ausdrücklich auch *C. Calliess*, in: *Calliess/Ruffert, VerfEU*, 2006, Art. I-60, Rn. 5 ff.

⁷⁸ Vgl. etwa *M. Hilf*, in: *Groeben/Thiesing/Ehlermann, EUV/EGV*, Art. 240 EGV, Rn. 5 ff. m. w. N.

⁷⁹ *Dagtolou*, (o. Fn. 53), S. 77 (94 ff.); *Folz*, (o. Fn. 43), S. 138 ff.

Die Frage nach der Vertragshoheit der Mitgliedstaaten und damit nach einem Kündigungsverbot ist demnach nach nahezu allgemeiner Überzeugung nur in Abhängigkeit von dem jeweils erreichten Stand der europäischen Integration zu beantworten. Der Integrationsprozess ist dabei seiner Natur wie seiner Praxis nach nicht als statischer, sondern als ein dynamischer zu begreifen. Nur ein fortgeschrittener Integrationsstand vermag auch aus gemeinschafts- bzw. unionsrechtlicher Perspektive einen Kündigungsausschluss zu begründen. Der Streit um das Kündigungsrecht erweist sich so als ein Streit um Qualität und Quantität der aktuell erreichten Integration.⁸⁰

(4) Die Notwendigkeit der gesonderten Betrachtung des Euratom-Vertrages
Dabei ist der Euratom-Vertrag notwendig als eigenständiger Vertrag zu würdigen.

Zwar ist der Vertrag einer der Gründungsverträge der Europäischen Gemeinschaften. Auch werden zu seiner Verwirklichung eben die Gemeinschaftsorgane – Rat, Parlament, Kommission, Gerichtshof und Rechnungshof – tätig, die auch im Rahmen des EG-Vertrages agieren.

Eine Fusion des Vertrages mit dem EG- oder EU-Vertrag hat aber bis heute nicht stattgefunden. Im Gegenteil begründet der Euratom-Vertrag gem. Art. 184 EAGV eine eigenständige Gemeinschaft mit eigener Rechtspersönlichkeit. Darüber hinaus bestimmt Art. 305 Abs. 2 EGV, dass der EG-Vertrag die Vorschriften des Euratom-Vertrages nicht beeinträchtigt.⁸¹

Die rechtliche Selbständigkeit des Euratom-Vertrages ist schließlich auch im Rahmen der Verhandlungen über den Verfassungsvertrag bewahrt und in gewisser Weise sogar noch ausgebaut worden. Nicht nur wird danach ein neuer

⁸⁰ So ausdrücklich etwa *U. Everling*, Sind die Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft noch Herren der Verträge? – Zum Verhältnis von Europäischem Gemeinschaftsrecht und Völkerrecht, in: R. Bernhardt, W. K. Geck, G. Jaenicke, H. Steinberger (Hrsg.), Völkerrecht als Rechtsordnung – Internationale Gerichtsbarkeit – Menschenrechte, FS H. Mosler, 1983, S. 173 (176 ff.); *C. Calliess*, in: Calliess/Ruffert, VerfEU, 2006, Art. I-60, Rn. 5 ff.

⁸¹ Näher dazu *K. Schmalenbach*, in: Calliess/Ruffert, EUV/EGV, 2007, Art. 305 EGV Rn. 3 ff.

Art. 106a Abs. 3 in den Euratom-Vertrag eingefügt, der die Unabhängigkeit des Vertrags vom Verfassungsvertrag eigens betont.⁸² Die Nichtaufnahme der Bestimmungen des Euratom-Vertrages in den neuen verfassungsrechtlichen Rahmen der europäischen Integration hat dessen integrationspolitische Marginalität gerade im Interesse seiner isolierten Kündbarkeit noch weiter verdeutlicht.⁸³

Auch inhaltlich und in der institutionellen wie verfahrensrechtlichen Fortentwicklung unterscheiden sich die Bestimmungen des Euratom-Vertrages heute mehr denn je von den entsprechenden Regelungen des sonstigen Gemeinschaftsrechts. Wenn in der Literatur schon die Kündbarkeit von EG-Vertrag und EU-Vertrag gesondert untersucht wird,⁸⁴ dann muss dies nach alledem erst recht für die Frage nach der Kündbarkeit des Euratom-Vertrages gelten.⁸⁵

Dieser Notwendigkeit steht schließlich auch die Verklammerung von EG-Vertrag und Euratom-Vertrag durch den EU-Vertrag nicht entgegen. Zwar sind bislang alle Mitgliedstaaten der Union zugleich Vertragsstaaten des Euratom-Vertrages. Auch erfolgten die jüngeren EU-Erweiterungen sämtlich nach Art. 49 EUV und damit zu der die Gemeinschaften überwölbenden „Union“.

Eine isolierte Kündigung des Euratom-Vertrages wird damit aber nicht ausgeschlossen.⁸⁶ Auch der EU-Vertrag hat nämlich – weil es insoweit schon seiner-

⁸² Vgl. dazu Art. 3 des 36. Protokolls zum Verfassungsvertrag zur Änderung des Vertrags zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft.

⁸³ Zu dieser Intention der Euratom-Gegner und der Umsetzung dieser Absicht im Konventionsentwurf des Verfassungsvertrags: *T. Oppermann*, Eine Verfassung für die Europäische Union – Der Entwurf des Europäischen Konvents, DVBl. 2003, S. 1165 (1168, Fn. 17).

⁸⁴ So etwa von *Waltemathe*, (o. Fn. 63), S. 30 ff.; 39 ff.

⁸⁵ Die Notwendigkeit dieser Unterscheidung wird in den einschlägigen Untersuchungen allerdings vielfach nicht hinreichend beachtet. Dort ist vielmehr nicht selten allein von der Frage nach der Kündbarkeit der Gemeinschaftsverträge die Rede. Auch wenn dabei gelegentlich ausdrücklich auf Normen des EAG-Vertrages Bezug genommen wird, zeigt ein näherer Blick auf die jeweilige Analyse dann doch stets eine Vernachlässigung der Besonderheiten des EAG-Rechts, vgl. hierfür etwa: *J. Grunwald*, Euratom-Vertrag und europäischer Binnenmarkt, in: N. Pelzer (Hrsg.), Kernenergierecht zwischen Ausstiegserforderung und europäischem Binnenmarkt, 1991, S. 149 (154 f.).

⁸⁶ Vgl. dazu *H.-J. Cremer*, in: Calliess/Ruffert, EUV/EGV, 2007, Art. 49 EUV Rn. 14, wonach Art. 49 keine Regelung hinsichtlich der Beendigung der Mitgliedschaft trifft.

zeit an einem entsprechenden Konsens der Vertragsstaaten fehlte – keine Auflösung der rechtlichen Eigenständigkeit der Gemeinschaften gebracht.

Eine isolierte Kündigung des Euratom-Vertrages brächte aus Sicht der Union auch keine bislang unbekannte und damit das Projekt der Gesamtintegration gefährdende Konstellation abgestufter Integration mit sich. Im Gegenteil sind solche Formen abgestufter und über unterschiedlich weit reichende Vertragsbindungen vermittelter Integration bereits heute vielfach zu beobachten. Dies gilt etwa für die im Rahmen der Unions- und Gemeinschaftsverträge verwirklichten Teilintegrationen auf dem Gebiet der Wirtschafts- und Währungsunion,⁸⁷ der Sozialcharta⁸⁸ und hinsichtlich der auf den besonderen vertraglichen Grundlagen von Schengen beruhenden Kooperation auf dem Gebiet der Grenzkontrollen und der polizeilichen Zusammenarbeit.⁸⁹

(5) Kein Kündigungsausschluss für den Euratom-Vertrag

Ist der Euratom-Vertrag nach alldem hinsichtlich seiner Kündbarkeit als eigenständiger völkerrechtlicher Vertrag zu würdigen, so verdeutlicht schon ein Blick auf Präambel und Aufgabennormen des Vertrages seine im Unterschied zum EU- und EG-Vertrag deutlich eingeschränkte integrationspolitische Zielsetzung. Während im EU-Vertrag und im EG-Vertrag von einem immer engeren Zusammenschluss der Völker Europas die Rede ist, beschränkt sich der Euratom-

⁸⁷ Diese ist nach Art. 2 EGV Gemeinschaftsaufgabe und speziell in Art. 98 ff. EGV geregelt. Vgl. dazu allgemein: *U. Häde*, in: Calliess/Ruffert, EUV/EGV, 3. A., 2007, Art. 98-124 EGV; *M. Selmayr*, Die Wirtschafts- und Währungsunion als Rechtsgemeinschaft, AöR 1999, 357; *R. Streinz*, Europarecht, 7. A., 2005, Rn. 1035 ff.

⁸⁸ Die Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer (KOM 89 (248)) von 1989 hat das Vereinigte Königreich nicht angenommen. Das gleiche galt auch für das Abkommen über die Sozialpolitik, das aber mit dem Vertrag von Amsterdam für alle verbindlich wurde; vgl. dazu *Streinz*, (o. Fn. 87), Rn. 1086 ff.

⁸⁹ Das Schengener Übereinkommen v. 14.6.1985 (ABl. 2000, L 239/13) zwischen Deutschland, Belgien, den Niederlanden, Luxemburg und Frankreich sah einen schrittweisen Abbau der Grenzkontrollen vor. Die wesentlichen operativen Bestimmungen finden sich im Schengener Durchführungübereinkommen vom 19.6.1990, ABl. 2000, L 239/19. Mit dem Amsterdamer Vertrag von 1997 (in Kraft seit 1.5.1999) wurde der Schengen-Besitzstand (ABl. 2000, L 239) in den Unionsrahmen übernommen. Es gilt derzeit für 13 Mitgliedstaaten sowie für Island und Norwegen; vgl.: *R. Bieber*, Die Abkommen von Schengen über den Abbau der Grenzkontrollen, NJW 1994, S. 294 ff.

Vertrag auf eine eher technische Zielsetzung. Aufgabe der Euratom ist es gem. Art. 1 EAGV:

„durch die Schaffung der für die schnelle Bildung und Entwicklung von Kernindustrien erforderlichen Voraussetzungen zur Hebung der Lebenshaltung in den Mitgliedstaaten und zur Entwicklung der Beziehungen mit anderen Ländern beizutragen“.

Auch in der Präambel des Vertrages findet sich keine über die gemeinsame friedliche Entwicklung und Nutzung der Kernenergie hinausgehende integrationspolitische Zielsetzung.

Dennoch ist auch der Euratom-Vertrag seiner Idee nach und wegen seiner Einordnung in den Integrationszusammenhang der Europäischen Union als ein Baustein im Modell der funktionalen Integration zu begreifen. Das auch mit dem Euratom-Vertrag verfolgte integrationspolitische Ziel kann aber – wie bereits gezeigt wurde⁹⁰ – die souveräne Verfügungsgewalt der Mitgliedstaaten über den Vertrag nur beschränken und damit zur Grundlage eines Kündigungsverbots werden, wenn und soweit die Integration auch tatsächlich erhebliche Fortschritte macht.

Von einem solcherart vertieften Integrationsstand, kann aber nach den oben herausgearbeiteten Ergebnissen hinsichtlich des Euratom-Vertrages nicht gesprochen werden.⁹¹ Insbesondere hat der Euratom-Vertrag seine zentrale integrationspolitische Zielsetzung, die Vergemeinschaftung der zivilen Nutzung der Atomenergie in den Mitgliedstaaten nicht erreicht. Im Gegenteil trägt der Euratom-Vertrag mit seinen überlebten, undemokratischen Entscheidungsstrukturen und seinem verkrusteten und weithin inoperablen Primärrecht klare Züge eines in integrationspolitischer Hinsicht gescheiterten Unterfangens. Euratom ist deshalb kein Baustein, sondern ein Hemmnis der im Bereich des EG- und des EU-Vertrages voranschreitenden Integration. In rechtlicher Hinsicht vermag deshalb

⁹⁰ Vgl. dazu o. S. 7 ff.

⁹¹ Vgl. dazu o. S. 7 ff.

die gescheiterte integrationspolitische Zielsetzung des Vertrages einen für ihn geltenden Kündigungsausschluss nicht zu begründen.

2. Die einvernehmliche Beendigung des Vertrages

Wenn sich aus dem Euratom-Vertrag selbst demnach kein Kündigungsausschluss ableiten lässt, so ist doch positiv gewendet weiter zu fragen, welche rechtlichen Möglichkeiten zu seiner Beendigung im einzelnen bestehen.

Dazu ist zunächst auf Art. 54 WVK zu verweisen. Die Vorschrift regelt die einvernehmliche Beendigung eines Vertrages. Eine solche Beendigung setzt eine vorherige Konsultation aller Vertragsparteien und das allseitige Einverständnis voraus. Unter diesen Bedingungen erklärt Art. 54 lit. b WVK die Vertragsbeendigung für „jederzeit“ möglich.⁹²

Ein solches einvernehmliches Vorgehen dürfte angesichts der besonders engen, stabilen und freundschaftlichen Beziehungen zwischen den Vertragsstaaten des Euratom-Vertrages und damit den Mitgliedstaaten der EU den besten und in der Praxis wohl auch den wahrscheinlichsten Weg zur Beendigung des Vertrages darstellen.⁹³ Ein dazu unter bestimmten Voraussetzungen gangbarer Weg ist der Abschluss eines Auf- bzw. Ablösungsvertrages gem. Art. 59 WVK, der die nach dem einvernehmlichen Willen der Vertragsstaaten auch weiterhin zu bewahrenden Elemente des Euratom-Rechts – Vorschriften etwa über den Strahlenschutz, die Atomenergieagentur oder die Forschungs- bzw. Sicherheitsforschung – über eine Vertragsänderung in den EG-Vertrag überführen könnte.

⁹² Näher zur einvernehmlichen Beendigung *Dahm, Delbrück, Wolfrum*, (o. Fn. 50), Bd. I/3, S. 722.

⁹³ Aus integrationspolitischen Gründen wird gelegentlich eine einvernehmliche Auflösung der Europäischen Union bzw. der Europäischen Gemeinschaften für unzulässig erachtet; vgl. etwa *U. Everling*, Überlegungen zur Struktur der Europäischen Union und zum neuen Europa-Artikel des Grundgesetzes, DVBl. 1993, S. 936 (942); ähnl. bereits *ders.*, (o. Fn. 80), S. 188 f.; *Ipsen*, (o. Fn. 64), S. 99 f., 211; a.A. *J. Kokott*, in: *Streinz*, EUV/EGV, 2003, Art. 312 EGV Rn. 3; *Schmalenbach*, (o. Fn. 74), Rn 2 f.; *M. Schweitzer*, in: *Grabitz/Hilf*, Recht der EU, Art. 312 EGV Rn. 4. Aus den oben unter S. 7 ff. genannten Gründen kann diese Einschränkung aber jedenfalls für den Euratom-Vertrag nicht gelten.

Dies vorausgeschickt bleibt die hier zu klärende Frage nach der Möglichkeit einer einseitigen Kündigung des Vertrages dennoch von Bedeutung. Erst die einseitige Kündigungsoption schafft nämlich für den einzelnen Vertragsstaat oder für eine zur Kündigung entschlossenen Gruppe von Vertragsstaaten, die Voraussetzungen, auch diejenigen Vertragsstaaten, die an dem Vertrag aus eigenem Interesse festhalten wollen, zu einer einvernehmlichen Beendigung des Vertrages zu bewegen.

3. Die ordentliche Kündigung des Vertrages

Ein einseitiges Kündigungsrecht kann sich nach der ausdrücklichen Regelung des Art. 56 WVK auch dann ergeben, wenn der Vertrag als solcher „keine Bestimmung über seine Beendigung enthält und eine Kündigung oder einen Rücktritt nicht vorsieht“. Ein Recht zu einer ordentlichen, d. h. einer nach dem Vertrag zulässigen⁹⁴ Kündigung des Vertrages besteht auch in diesen Fällen, wenn entweder „feststeht, dass die Vertragsparteien die Möglichkeit einer Kündigung oder eines Rücktritts zuzulassen beabsichtigten“ (Art. 56 Abs. 1 lit. a WVK) oder „ein Kündigungs- oder Rücktrittsrecht sich [...] aus der Natur des Vertrages herleiten lässt“ (Art. 56 Abs. 1 lit. b WVK).

Beide Optionen werden mit Blick auf den Euratom-Vertrag diskutiert.

a) Das beabsichtigte Kündigungsrecht

Für die Annahme eines von den Vertragsparteien zum Zeitpunkt des Vertragsschlusses beabsichtigten Kündigungsrechts wird in der Literatur⁹⁵ auf eine Erklärung verwiesen, die der Leiter der deutschen Delegation Botschafter *Ophiüls* während der Brüsseler Verhandlungen zu den Römischen Verträgen am 28.2.1957 im Namen der Bundesregierung zu Protokoll gab.

⁹⁴ Näher zur Unterscheidung von ordentlicher und außerordentlicher Kündigung und ihrer Bedeutung u. S. 53.

⁹⁵ Vgl. insbesondere *Dagtolou*, (o. Fn. 53), S. 77 (90 ff.); w. N. zu dieser in der älteren Lit. nicht selten geteilten Interpretation bei *Götting*, (o. Fn. 53), S. 115, Fn. 38. Etwas vorsichtiger formuliert *M. Schweitzer*, (o. Fn. 93), Rn. 5; wonach die Regierungserklärung lediglich den Schluss nahe legt, die Vertragsparteien hätten ein einseitiges Kündigungsrecht nicht für ausgeschlossen gehalten. Zum gleichen Thema auch *J. Kokott*, (o. Fn. 93), Rn. 5.

Die Erklärung hat folgenden Wortlaut:

„Die Bundesregierung geht von der Möglichkeit aus, dass im Falle der Wiedervereinigung Deutschlands eine Überprüfung der Verträge über den Gemeinsamen Markt und Euratom stattfindet.“⁹⁶

Diese Erklärung wiederholte Staatssekretär *Walter Hallstein* am 21.3.1957 vor dem Deutschen Bundestag. Folgt man seinen in diesem Zusammenhang abgegebenen Erläuterungen, so hat die Bundesregierung die Formulierung „Überprüfung der Verträge“ bewusst gewählt, „um alle Möglichkeiten zu decken, die sich im Falle der Wiedervereinigung ergeben können“. Möglich seien danach die Beteiligung, Nichtbeteiligung oder auch eine Beteiligung unter Anpassung der Verträge an die neu entstandene Lage. Die Erklärung entspräche der Auffassung der Bundesregierung, „dass ein wiedervereinigtes Deutschland volle politische Handlungsfreiheit in bezug auf vorher für einen Teil Deutschlands abgeschlossene völkerrechtliche Verträge haben muss.“⁹⁷ Entsprechende Ausführungen finden sich im schriftlichen Bericht des Bundestagsausschusses Gemeinsamer Markt/Euratom.⁹⁸

Zwar fand der in der Regierungserklärung ausgedrückte Wiedervereinigungsvorbehalt keinen Eingang in die Römischen Verträge selbst. Der entsprechenden Forderung der Oppositionsparteien trat *Hallstein* im Bundestag mit dem Argument entgegen, eine ausdrückliche vertragliche Regelung des Vorbehaltes könne den unzutreffenden Umkehrschluss nahe legen, das wiedervereinigte Deutschland halte alle anderen ohne eine ausdrückliche Vorbehaltsklausel geschlossenen Verträge für unkündbar. Eine Aufnahme der Erklärung sei auch deshalb entbehrlich, weil

„dagegen nicht nur keinerlei Widerspruch laut wurde, sondern im Gegenteil von unseren Verhandlungspartnern zum Ausdruck gebracht wurde,

⁹⁶ Zit. nach 2. BT – Sten. Ber. Bd. 38, S. 13382, 13386.

⁹⁷ 2. BT – 200. Sitzung, Sten. Ber. Bd. 35, S. 11332 (A, B); vgl. ferner Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung Nr. 122 v. 9.7.1957, S. 1154 f.

⁹⁸ 2. BT-Drs. 3660, S. 11.

dass die deutsche Erklärung etwas ausspreche, was an sich schon selbstverständlich sei.“⁹⁹

Auch wenn die zitierte Regierungserklärung und die in ihrem Umfeld abgegebenen Stellungnahmen tatsächlich darauf hindeuten, dass die Vertragsparteien eine Kündigung der Verträge nicht für gänzlich ausgeschlossen erachteten, können sie dennoch kaum als Beleg für ein beabsichtigtes allgemeines ordentliches Kündigungsrecht dienen.¹⁰⁰ Dabei ist zum einen zu berücksichtigen, dass die Argumentationsbasis hierfür wegen der nur sehr lückenhaft dokumentierten Entstehungsgeschichte der römischen Verträge notwendig unsicher ist. Angesichts der vielfach unausgesprochenen oder widersprüchlichen Motive der Vertragsparteien und der handelnden Personen kommt der entstehungsgeschichtlichen Interpretation bei der Auslegung der Römischen Verträge ohnehin nur geringes Gewicht zu. Schließlich muss auch die besondere Uneindeutigkeit der aus der Regierungserklärung zu ziehenden Schlüsse berücksichtigt werden. Es erscheint nämlich offen, ob die Vertragsparteien mit der Abgabe bzw. Akzeptanz der Regierungserklärung zu den Folgen der Wiedervereinigung die Schaffung einer nur auf diesen Sonderfall beschränkten – und inzwischen historisch überlebten – Kündigungsoption beabsichtigten oder allgemein ihrer Vorstellung von der Kündbarkeit der Verträge Ausdruck verliehen.¹⁰¹

Eine bei Vertragsschluss vorliegende Absicht der Vertragsparteien zur Schaffung eines Kündigungsrecht hinsichtlich der Römischen Verträge im allgemeinen und des Euratom-Vertrages im besonderen lässt sich nach alledem weder negativ ausschließen noch positiv feststellen.¹⁰² Da eine Berufung auf den Kün-

⁹⁹ Hier zit. nach *Dagtolou*, (o. Fn. 53), S. 77 (91); vgl. auch 2. BT-Drs. 3660, S. 11.

¹⁰⁰ Im Ergebnis ebenso *Waltemathe*, (o. Fn. 63), S. 93 f.

¹⁰¹ In diesem Sinne auch *Götting*, (o. Fn. 53), S. 117.

¹⁰² Dazu, dass sich auch aus dem britischen Verfassungsreferendum zur Mitgliedschaft in der Europäischen Gemeinschaft, den Reaktionen der Gemeinschaftsorgane und der anderen Mitgliedstaaten hierauf, sowie aus dem allgemein akzeptierten Ausscheiden Grönlands aus der Europäischen Gemeinschaft keine entsprechenden Rückschlüsse ziehen lassen: *Götting*, (o. Fn. 53), S. 117 ff.; allgemein zum grönländischen Ausscheiden auch *O. Johansen, C. L. Sørensen*, Grönlands Austritt aus der Europäischen Gemeinschaft, *Europa-Archiv* 1983, S. 399 ff.; *W. Ungerer*, Der „Austritt“ Grönlands aus der Europäischen Gemeinschaft, *Europa-Archiv* 1984, S. 345 ff.

digungsgrund des Art. 56 Abs. 1 lit. a WVK aber eine positive Feststellung entsprechender Absichten verlangt, muss sie als ausgeschlossen gelten.

b) Das Kündigungsrecht aus der „Natur“ des Vertrages

Wie die oben angestellte Untersuchung bereits gezeigt hat, lässt sich aus der „Natur“ des Euratom-Vertrages jedenfalls kein Verbot seiner einseitigen Kündigung ableiten.

Umgekehrt ist vielmehr zu fragen, ob sich aus der Natur des Vertrages ein Kündigungsrecht gemäß Art. 56 Abs. 1 lit. b WVK ergibt.

Wann sich nach dieser Norm aus der Natur eines Vertrages das Recht zu seiner Kündigung ergibt, ist in der Literatur zum Recht der völkerrechtlichen Verträge bislang nur in Ansätzen untersucht worden. Dabei ist hinsichtlich dieses wie hinsichtlich jedes anderen Kündigungsgrundes das Bestreben weit verbreitet, seine Bedeutung und seinen Anwendungsbereich mit Blick auf das Ziel der Sicherung wenigstens der rechtlichen Geltungskraft des faktisch als nach wie vor schwach gesicherten internationalen Rechts möglichst zu relativieren.¹⁰³ Bis heute wird deshalb eine unbefangene Auslegung der Kündigungsgründe der Wiener Vertragsrechtskonvention in der völkerrechtlichen Literatur perhorresziert.¹⁰⁴ Erst in jüngerer Zeit lässt sich insoweit ein Wandel beobachten. Er berücksichtigt die in den letzten Jahrzehnten stürmische Entwicklung des Völker-

¹⁰³ Vgl. dazu beispielhaft die Ausführungen bei *Dahm, Delbrück, Wolfrum*, (o. Fn. 50), Bd. I/3, S. 717: „Die Regeln des Völkerrechts über die Beendigung von Verträgen [...] sind vor dem Hintergrund zu sehen, dass das Völkerrechts grundsätzlich den Fortbestand jedes einzelnen völkerrechtlichen Vertrages anstrebt.“ Vgl. auch die bei *I. Sinclair*, *The Vienna Convention on the Law of Treaties*, 2. Aufl., 1984, S. 196 wiedergegebenen sehr kritischen Stimmen zu Art. 62 WVK, die in dieser Norm u.a. einen „Blanko-Scheck“ für die Nichteinhaltung völkerrechtlicher Verträge erblicken. Allgemein kritisch zu dem Trend der Völkerrechtswissenschaft zur „Fortschrittserzählung“ und zur idealistischen Konstruktion: *Haltertn*, (o. Fn. 72), S. 5 ff., 15 ff.

¹⁰⁴ So spricht etwa *W. Heintschel v. Heinegg*, *Casebook Völkerrecht*, 2005, S. 106, hinsichtlich des Kündigungsgrundes aus Art. 62 WVK (grundlegender Wandel der Umstände) davon, hinsichtlich dieses Kündigungsgrundes seien „nicht unberechtigte Zweifel gehegt“ worden, dass dieser zu Folgen führen könne, die zu dem das Völkerrecht „beherrschenden Grundsatz, dass Verträge einzuhalten sind (pacta sunt servanda), in einem krassen Widerspruch“ stünden. Werde noch zusätzlich die Entscheidung, ob ein Wandel stattgefunden hat, in die Hände der Staaten gelegt, würden „der Willkür Tür und Tor geöffnet“.

vertragsrechts und die Erkenntnis, dass auch eine Lösung von einmal eingegangenen vertraglichen Verpflichtungen legitim sein¹⁰⁵ und im Interesse einer geordneten Fortentwicklung des internationalen Rechts insgesamt liegen kann.

Der genaue Anwendungsbereich des Art. 56 Abs. 1 lit. b WVK gilt deshalb zu Recht als weithin ungeklärt.¹⁰⁶ Hinweise zu seiner Bestimmung vermag vor allem die Entstehungsgeschichte der Norm zu liefern.¹⁰⁷ Dagegen bietet die Staatenpraxis nur wenig einschlägiges Anschauungsmaterial. Darüber hinaus kann auch der Blick auf die allgemeinen zivilrechtlichen Lehren zum Recht der Verträge Aufschluss über eine zur einseitigen Kündigung berechtigende Vertragsnatur geben.

(1) Die Kündbarkeit des Euratom-Vertrages nach der Entstehungsgeschichte des Art. 56 Abs. 1 lit. b WVK

Im Prozess der Entstehung der Wiener Vertragsrechtskonvention waren die Formulierungen der Kündigungsvorschriften insgesamt in besonderer Weise umstritten. In den entsprechenden Diskussionen kam zum einen das Interesse an einer möglichst uneingeschränkten Vertragsbindung und damit an einer Betonung des Rechtscharakters des Völkervertragsrechts zum Ausdruck. Angesichts seiner notorischen Durchsetzungsschwäche schien es vielen idealistisch motivierten Beratungsteilnehmern von überragender Bedeutung, eine weitere Schwächung der Verbindlichkeit des Völkervertragsrechts durch die Einführung weit gefasster und unbestimmter Kündigungsgründe zu vermeiden. Demgegenüber betonte eine eher pragmatisch argumentierende Gruppe die Bedeutung der Vertrags- und Vertragsbindungsfreiheit der Staaten. Alle die Kündigungsmöglichkeiten völkerrechtlicher Verträge allzu sehr einschränkenden Formulierungen der Vertragsrechtskonvention könnten die Staaten von der Eingehung völkervertraglicher Verpflichtungen abschrecken und so auch im Sinne der Stär-

¹⁰⁵ Vgl. dazu, insbesondere mit Blick auf das seinerseits völkerrechtlich anerkannte Prinzip demokratischer Selbstbestimmung: C. B. Fulda, Demokratie und pacta sunt servanda, 2002.

¹⁰⁶ Vgl. nur K. Doehring, (o. Fn. 49), Rn. 362; Heintschel v. Heinegg, in: K. Ipsen, (o. Fn. 49), § 15 Rn. 69.

¹⁰⁷ Vgl. dazu neben den im folgenden genannten etwa Bardonnet, Dénonciation sénégalaise, in: AFDI 1972, S. 123 (155 f.); Sinclair, (o. Fn. 103), S. 186 ff.

kung des Völkerrechts kontraproduktiv wirken. Zudem sei ein legitimes Interesse der Vertragsparteien wie der Völkerrechtsgemeinschaft insgesamt an einer Kündigung einmal eingegangener Verpflichtungen anzuerkennen¹⁰⁸.

Der Vorschlag zu einem Kündigungsrecht aus der Natur des Vertrages ging zunächst auf den Berichtersteller der International Law Commission (ILC) *Fitzmaurice* zurück. Er suchte die Unbestimmtheit der Formulierung von der „Natur des Vertrages“ zu vermeiden oder zumindest zu relativieren. Zu diesem Zweck ging er von einer grundsätzlichen Unkündbarkeit der Verträge aus, kehrte diese Regelvermutung aber für bestimmte ihrer Natur nach einseitig kündbare Verträge um. Als Beispiele solcher kündbaren Verträge wurden Bündnisse und wirtschaftliche Kooperationen genannt,¹⁰⁹ in denen sich die Vertragsparteien auf unbegrenzte Zeit zur Zusammenarbeit hinsichtlich eines gemeinsam anzustrebenden politischen oder technischen Zieles verpflichteten.

Nachdem der *Fitzmaurice*-Bericht in der ILC nicht diskutiert worden war, entwickelten sich die weiteren Arbeiten an der Wiener Vertragsrechtskonvention auf der Grundlage eines zweiten Berichts von *Waldock*. Der von *Waldock* entwickelte Regelungsvorschlag enthielt zunächst eine Umkehr der Regelvermutung zugunsten einer generellen Kündbarkeit der Verträge. Die für den hier zu behandelnden Zusammenhang entscheidenden Passagen der vorgeschlagenen Bestimmung lauten:¹¹⁰

„Article 17 – Treaties containing no provisions regarding their duration or termination

[...]

3. (a) [...] a party shall have the right to denounce or withdraw from a treaty by giving twelve months' notice to that effect to the depositary, or to the other party or parties, when the treaty is –

¹⁰⁸ Vgl. dazu *Fulda*, (o. Fn. 103), S. 116 ff.

¹⁰⁹ *G. Fitzmaurice*, Report II, YBILC 1957-II, S. 16 ff. Diese Beispielsfälle nennen bereits *L. Oppenheim, H. Lauterpacht*, International Law, Bd. 1, 8. Aufl. 1955, S. 938 § 538. Dazu, dass die entsprechende Auffassung im englischsprachigen Schrifttum bis heute herrschend ist: *Feist*, (o. Fn. 46), S. 199 m. w. N.

¹¹⁰ Vgl. *H. Waldock*, Report II, YBILC 1963-II, S. 36 (64).

(i) a commercial or trading treaty, other than one establishing an international regime for a particular area, river or waterway;

[...]

(iii) a treaty for technical co-operation in economic, social, cultural, scientific, communications or any other such matters, unless the treaty is one falling under subparagraph (b);

[...]

(b) In the case of a treaty which is the constituent instrument of an international organization, unless the usage of the organization otherwise prescribes, a party shall have the right to withdraw from the treaty and from the organization by giving such notice as the competent organ of the organization, in accordance with its applicable voting procedure, shall decide to be appropriate.

[...]

4. A treaty shall continue in force indefinitely with respect to each party where the treaty –

(a) is one establishing a boundary between two States, or effecting a cession of territory or a grant of rights in or over territory;

(b) is one establishing a special international régime for a particular area, territory, river, waterway, or airspace;

(c) is a treaty of peace, a treaty of disarmament, or for the maintenance of peace;

(d) is one effecting a final settlement of an international dispute;

(e) is a general multilateral treaty providing for the codification or progressive development of general international law;

Der Regelungsvorschlag definierte demnach als unkündbar allein solche Verträge, die auf eine unmittelbare Streitbeilegung, die Beendigung eines Krieges oder die Regelung einer potentiellen (Grenz-)Streitigkeit abzielten oder sich als Beitrag zur multilateralen Weiterentwicklung des Völkergewohnheitsrechts oder allgemeiner Grundsätze des Völkerrechts darstellten. Kündbar sollten dagegen – wie schon bei *Fitzmaurice* – alle solchen Verträge sein, die eine auf unbestimmte Zeit geschlossene wirtschaftliche oder technische Kooperation zwischen den Vertragsparteien begründeten.¹¹¹ Hinsichtlich solcher Kooperationsverträge, die zugleich eine internationale Organisation begründeten, wurde den Organen der Institution das Verfahrensrecht zugesprochen, über die not-

¹¹¹ Vgl. dazu auch *K. Widdows*, The unilateral denunciation of treaties containing no denunciation clause, BYIL 53 (1982) S. 83 ff.

wendige Form der für die Kündigung der Mitgliedschaft erforderlichen Notifikation zu beschließen.

Diese Vorschläge zur Schaffung einer Regelvermutung der Kündbarkeit von auf unbestimmte Zeit geschlossenen Verträgen stießen in den Beratungen der ILC auf den Widerstand derjenigen, die jede Relativierung der Verbindlichkeit völkerrechtlicher Verträge zu vermeiden suchten. Während von dieser Seite die Entwicklung einer Kategorie rechtsnaturell unkündbarer Verträge grundsätzlich akzeptiert wurde, stand man der Vorstellung, bestimmte Verträge könnten umgekehrt ihrer Natur nach als einseitig kündbar anzusehen sein, ablehnend gegenüber. Dementsprechend wurde der Versuch unternommen, den Kündigungsgrund „Natur des Vertrages“ insgesamt aus der Vertragsrechtskonvention herauszuhalten. Dieser Versuch scheiterte letztlich am Widerstand einer Reihe von Vertragsstaaten, die die Notwendigkeit eines aus der Rechtsnatur unbefristeter Verträge zu folgernden Kündigungsrechts betonten. Eingang in die Wiener Vertragsrechtskonvention fand am Ende deshalb ein Kompromissvorschlag des Vereinigten Königreichs, nach dem die „Natur des Vertrages“ grundsätzlich als selbständiger Kündigungsgrund anerkannt, auf eine Definition der zur Kündigung berechtigenden Vertragstypen aber verzichtet wurde.¹¹²

Schon im Zuge der Entstehung des Art. 56 Abs. 1 lit. b WVK wurde demnach zwischen ihrem Inhalt nach kündbaren und unkündbaren Verträgen unterschieden. Die Entstehungsgeschichte gibt zudem klare Hinweise darauf, für welche Verträge ihrem Inhalt nach eine einseitige Kündigung für zulässig und für welche Verträge sie für unzulässig gehalten wird. Unkündbar sollen danach – neben Friedensverträgen im technischen Sinne – solche Verträge sein, die im Interesse einer dauerhaften Konfliktbeilegung oder Konfliktvermeidung eine Regelung über Grenzverläufe oder gemeinsame Grenzregime treffen. Unkündbar sollen auch solche multilateralen Verträge sein, die auf eine „konstitutionelle“ Weiterentwicklung des allgemeinen Völker- oder Völkergewohnheitsrechts abzie-

¹¹² Eingehender zur Entstehungsgeschichte der Norm *Fulda*, (o. Fn. 103), S. 116 ff.; *Feist*, (o. Fn. 46), S. 200 ff.

len.¹¹³ Diesen Verträgen ist gemeinsam, dass sie – sollen sie ihren friedenssichernden oder konstitutionellen Zweck nicht verfehlen – in besonderer Weise auf ein Verbot der unilateralen Kündigung angewiesen sind. Einem potentiellen Aggressor soll es rechtlich verboten sein, sich einer einmal eingegangenen friedensvertraglichen Regelung durch Kündigung zu entziehen. Eine einmal akzeptierte Verfasstheit des allgemeinen Völkerrechts¹¹⁴ soll der an ihr mitwirkende Staat nicht durch Kündigung in ihrer Bedeutung relativieren können.

Dagegen sollen „normale“, auf eine dauerhafte wirtschaftlich-technische Zusammenarbeit angelegte Verträge auch dann einseitig kündbar sein, wenn die Vertragsparteien zum Zweck der gemeinsamen Interessenverfolgung eine gemeinsame internationale Organisation gründen. Das Element der Dauerhaftigkeit spricht dabei weniger gegen als vielmehr für die Annahme eines einseitigen Kündigungsrechts. Den Vertragsparteien wird nämlich durch die Wiener Vertragsrechtskonvention nicht zugemutet, sich allein wegen der zum Zeitpunkt des Vertragsschlusses unbestimmten Zukunft der zwischenstaatlichen Kooperation in eine unwiderrufliche „ewige“ Bindung zu begeben. Die Rechtsnatur dauerhafter zwischenstaatlicher Verträge zur Zusammenarbeit auf wirtschaftlich-technischem Gebiet¹¹⁵ – zu denen der Euratom-Vertrag seinem Inhalt nach

¹¹³ Dem entspricht es, wenn in der völkerrechtlichen Praxis die einseitige Kündigung eben solcher Verträge besonders umstritten geblieben ist. Dies gilt etwa für die Kündigung der Genfer Küstenmeer-Konvention und der Fischerei-Konvention durch den Senegal. Allerdings wurde der Streit um diese Kündigungen insoweit seiner Schärfe beraubt, als die vom Senegal mit der Kündigung angestrebte Ausweitung seiner Küstengewässer und Fischereizonen im Wege der Anpassung des einschlägigen Völkerrechts Wirklichkeit wurde, vgl. dazu im einzelnen: *Fulda*, (o. Fn. 103), S. 158 ff., der die Kündigung Senegals auch hinsichtlich dieser Verträge für wirksam hält.

¹¹⁴ Allgemein zum Gedanken der Konstitutionalisierung im Völkerrecht: *S. Kadelbach, T. Kleinlein*, Überstaatliches Verfassungsrecht: Zur Konstitutionalisierung im Völkerrecht, AVR 2006, S. 235 ff.; *Haltern*, (o. Fn. 72), S. 19 ff.; *ders.*, Internationales Verfassungsrecht? – Anmerkungen zu einer kopernikanischen Wende, 128 AöR 2003, S. 511 ff., alle m. zahlr. w. N.

¹¹⁵ In der allgemeinen – meist älteren – völkerrechtlichen Literatur zum Recht der Verträge ist insoweit meist von „Handels- und Allianzverträgen“ die Rede, für die von einem in der Natur des Vertrages liegenden Kündigungsrecht ausgegangen wird, vgl. etwa: *F. Berber*, Lehrbuch des Völkerrechts, Bd. I, 2. Aufl., 1975, S. 492, unter Hinw. auf *McNair*, *The Law of Treaties*, 1961, S. 504; vgl. auch *W. Kälin, A. Epiney, M. Caroni, J. Künzli*, Völkerrecht, 2. Aufl., 2006, S. 43.

zählt¹¹⁶ – erlaubt demnach nach der Entstehungsgeschichte des Art. 56 Abs. 1 lit. b WVK ihre einseitige Kündigung.

(2) Die Kündigung des Euratom-Vertrages nach allgemein vertragsrechtlicher Wertung

Die oben herausgearbeitete entstehungsgeschichtliche Wertung zugunsten einer einseitigen Kündigung des Euratom-Vertrages entspricht auch der aus zivilrechtlichen Zusammenhängen vertrauten allgemein vertragsrechtlichen Wertung. Nach ihr sind Dauerschuldverhältnisse ihrer Natur nach regelmäßig als einseitig kündbar anzusehen.¹¹⁷

Das Zivilrecht begrenzt damit ausdrücklich die Reichweite der vertraglichen Verpflichtung. Der Satz „pacta sunt servanda“ soll danach nur soweit gelten, als er einer einseitigen Kündigung von Dauerverträgen nicht entgegensteht. Die hinter dieser grundlegenden Entscheidung stehende Wertung betont das Selbstbestimmungsrecht des Einzelnen. Eine auf diesem Selbstbestimmungsrecht basierende Privatrechtsordnung muss solchen Vertragsgestaltungen die rechtliche Anerkennung versagen, die auf die Aufhebung der Selbstbestimmung abzielen bzw. diese herbeiführen.¹¹⁸ Die Privatautonomie muss auch gegenüber einem ihrerseits privatautonomen Vertragsschluss jedenfalls insoweit gewahrt werden, als eine „ewige“ Bindung ausgeschlossen wird.

Diese zivilrechtliche Wertung kann für die Beurteilung der Kündigungsmöglichkeit völkerrechtlicher Verträge nicht unberücksichtigt bleiben. Dafür spricht zum einen die Vorbildfunktion, die dem allgemeinen Vertragsrecht für das Völ-

¹¹⁶ Mit Blick auf die Entstehungsgeschichte des Art. 56 Abs. 1 lit. b WVK begründet auch *Fulda*, (o. Fn. 103), S. 173 f. ein generelles Kündigungsrecht für Kooperationsverträge technisch-wirtschaftlichen Inhalts. Er bezieht dies ausdrücklich auf völkerrechtliche Abkommen im Bereich der zivilen Nutzung der Atomenergie (im konkreten Fall bilaterale Verträge zur Wiederaufarbeitung).

¹¹⁷ Vgl. dazu insbesondere *H. Oetker*, Das Dauerschuldverhältnis und seine Beendigung – Bestandsaufnahme und kritische Würdigung einer tradierten Figur der Schuldrechtsdogmatik, 1994, S. 248 ff.: „Die Beendigungsfreiheit bei Dauerverträgen“, m. z. w. N.

¹¹⁸ So ausdrücklich *Oetker*, (o. Fn. 117), S. 251.

kervertragsrecht zukommt.¹¹⁹ Zum anderen wird zu Recht vertreten, dass die Zulässigkeit einer Kündigung einmal eingegangener und auf unbegrenzte Zeit abgeschlossener Verträge im Völkerrecht eher großzügiger als in allgemein zivilrechtlichen Zusammenhängen beurteilt werden muss. Im internationalrechtlichen Kontext fehle es nämlich an sonstigen Korrekturmöglichkeiten um zu einer Beendigung überlebter Verträge zu gelangen. Zudem seien völkerrechtliche Verträge in besonderer Weise in die Dynamik des historischen, technischen und außenpolitischen Geschehens gestellt. Schließlich müsse zugunsten ihrer Kündigungbarkeit auch Berücksichtigung finden, dass Staaten im Gegensatz zu natürlichen und sonstigen juristischen Personen in der Regel weniger „sterblich“ seien, was eine unkündbare Verpflichtung besonders problematisch erscheinen lassen müsse.¹²⁰

Die in der völkerrechtlichen Literatur zu findende Ansicht, nach der die Annahme eines einseitigen Kündigungsrechts wegen der Grundregel des „pacta sunt servanda“ auf „eng begrenzte Ausnahmefälle beschränkt sein“ müsse,¹²¹ muss deshalb jedenfalls mit Blick auf „normale“ Verträge mit unbegrenzter Dauer in ihr Gegenteil verkehrt werden.¹²² Für völkerrechtliche Verträge unbegrenzter Dauer¹²³ ist ihrer Natur nach die Annahme eines einseitigen Kündigungsrechts zu vermuten. Auch das Völkerrecht im allgemeinen und das Völkervertragsrecht im besonderen beruhen nämlich auf der Grundannahme eines freien „Selbstbestimmungsrechts“ der Staaten. Mit diesem gemeinhin im Kon-

¹¹⁹ Zu dieser allgemein anerkannten Bedeutung des Zivilrechts für das Völkervertragsrecht im allgemeinen und das Kündigungsrecht im besonderen, vgl. *Berber*, (o. Fn. 115), S. 496 ff. (zur *clausula rebus sic stantibus*).

¹²⁰ *Berber*, (o. Fn. 115), S. 497.

¹²¹ So etwa *Feist*, (o. Fn. 46), S. 208.

¹²² Für eine deutliche Relativierung des Grundsatzes „pacta sunt servanda“ insoweit auch *Berber*, (o. Fn. 115), S. 485; *Götting*, (o. Fn. 53), S. 113; *Heintschel v. Heinegg*, in: K. Ipsen, (o. Fn. 49), § 15 Rn. 103.

¹²³ Für eine Betonung der Souveränitätseinschränkung durch ein „Versprechen zur Dauerleistung“ oder „rechtsetzenden auf unbestimmte Zeit geschlossenen Vertrag“ und die daraus zu gewinnenden Argumente für eine Kündigungbarkeit, vgl. auch *Doehring*, (o. Fn. 49), Rn. 362.

zept der „Souveränität“¹²⁴ erfassten Selbstbestimmungsrecht ist seine Preisgabe durch „ewige“ vertragliche Bindung ohne Kündigungsrechts regelmäßig nicht vereinbar.¹²⁵ Zwar hat die staatliche Souveränität gerade in jüngerer Zeit und insbesondere auch im Kontext der Europäischen Integration manche Relativierung erfahren.¹²⁶ Eine solche Relativierung hat aber, wie oben bereits gezeigt werden konnte,¹²⁷ im Rahmen des Euratom-Vertrages allenfalls in Ansätzen stattgefunden.¹²⁸ Für ihn bleibt es daher bei der Regelvermutung zugunsten einer sich aus seiner Rechtsnatur ableitenden einseitigen Kündbarkeit.

(3) Die Kündbarkeit des Euratom-Vertrages nach der völkerrechtlichen Praxis

Dieses Auslegungsergebnis entspricht schließlich auch der völkerrechtlichen Praxis. Diese kann hier nicht im Detail nachgezeichnet werden.¹²⁹ Folgende Hinweise seien aber gegeben: So ist die Kündbarkeit auch solcher multilateraler Verträge, die eine internationale Organisation begründen, die Regel. Normen

¹²⁴ Allgemein zur Souveränität: *Epping* in: Ipsen, (o. Fn. 49), § 5 Rn. 7 ff.; *W. Graf Vitzthum*, Völkerrecht, 3. A. 2004, S. 33; *Haltern*, (o. Fn. 72); *A. Verdross, B. Simma*, Universelles Völkerrecht, 3. Aufl., 1984, § 37; besonders zur Souveränität und der Mitgliedschaft in inter- und supranationalen Organisationen: *R. Jennings, A. Watts* in: *Oppenheim's International Law*, 9. A., 1992, § 37; *I. Seidl-Hohenveldern, T. Stein*, Völkerrecht, 10. Aufl. 2000, Rn. 639 f; *Doehring*, (o. Fn. 49), S. 106.

¹²⁵ Vgl. dazu im hier interessierenden Zusammenhang auch *Doehring*, (o. Fn. 53), S. 696: „Das geltende Recht – dabei handelt es sich um einen allgemeinen Rechtsgrundsatz der nationalen und internationalen Rechtsordnungen – kennt keinen Vertrag, dessen Einhaltung bedingungslos gefordert werden könnte“. Noch weitergehend *Bleckmann*, (o. Fn. 73), Rn. 335, wonach das Souveränitätsprinzip nach geltendem Völkergewohnheitsrecht prinzipiell ein umfassendes Kündigungs- und Rücktrittsrecht begründe, soweit sich aus den Bestimmungen des Vertrages oder seiner Natur nichts anderes ergebe. *Bleckmann* will deshalb Art. 56 Abs. 1 lit. b WVK dahin interpretieren, dass „die Natur der Verträge grundsätzlich eine Kündigung gestattet, soweit sich aus der Auslegung des Vertrages nichts anderes ergibt“.

¹²⁶ Vgl. dazu grundlegend: *Ipsen*, (o. Fn. 64), § 9/49 ff.

¹²⁷ Vgl. dazu o. S. 7 ff.

¹²⁸ Weitergehend verneint *T. Schmitz*, *Integration in der Supranationalen Union – Das europäische Organisationsmodell einer prozeßhaften geo-regionalen Integration und seine rechtlichen und staatstheoretischen Implikationen*, 2001 S. 258 f. mit Rücksicht auf die verbleibende staatliche Souveränität der Vertragsstaaten einer supranationalen Organisation die Möglichkeit einer solchen Relativierung jenseits des Übergangs zu einer neuen Staatlichkeit.

¹²⁹ Vgl. dazu eingehender *Fulda*, (o. Fn. 103), S. 121 ff.

über den Austritt kennen etwa der Europarat (Art. 7 Satzung Europarat), die Europäische Menschenrechtskonvention (Art. 58 EMRK),¹³⁰ die Organization of American States (Art. 143 OAS-Charter) und die African Union (Art. 31 Constitutive Act). Darüber hinaus lassen auch alle Sonderorganisationen der UN mit Ausnahme der WHO den Austritt von Mitgliedstaaten ausdrücklich zu.¹³¹ Die entsprechenden Bestimmungen machen die Wirksamkeit des Austritts allein vom Zeitablauf, nicht aber von der Zustimmung der anderen Vertragsparteien abhängig.

Selbst für die Vereinten Nationen wird ein Austrittsrecht vielfach angenommen,¹³² obwohl diese Weltorganisation als zentraler Baustein der Verfasstheit der internationalen Gemeinschaft in besonderer Weise auf universelle Mitgliedschaft angelegt ist und in Abgrenzung zu ihrem Vorläufer, dem Völkerbund, keine ausdrückliche Austrittsklausel enthält. Zudem kennt auch die Praxis dieser Weltorganisation, für die die oben aus der Entstehungsgeschichte der Wiener Vertragsrechtskonvention entwickelte Unterscheidung von kündbaren und unkündbaren völkerrechtlichen Verträgen insoweit eher ein gegenteiliges Ergebnis nahe legen würde,¹³³ bereits einen Fall – den Austritt Indonesiens – der einseitigen Kündigung der Mitgliedschaft.¹³⁴

¹³⁰ Die Geschichte der Menschenrechtskonvention verzeichnet auch bereits einen Aus- und Wiedereintritt: Nach der Vorläuferregelung des Art. 65 Abs. 1 sind die Konvention und das Zusatzprotokoll für Griechenland am 3.6.1970 außer Kraft getreten. Mit Wirkung zum 28.11.1974 ist Griechenland dann der Konvention erneut beigetreten.

¹³¹ Vgl. dazu *Klein*, (o. Fn. 62), Rn. 77, unter Hinweis auf *F. Zeidler*, Der Austritt und Ausschluss von Mitgliedern aus den Sonderorganisationen der Vereinten Nationen, 1990.

¹³² Näher dazu: *H. J. Schütz*, Membership, in: R. Wolfrum (Hrsg.), *United Nations: Law, Policies and Practice*, Bd. 2, 1995, S. 881 ff.; *Doehring*, (o. Fn. 49), Rn. 363.

¹³³ Vgl. dazu o. S. 44 ff.

¹³⁴ Indonesien kündigte mit Schreiben vom 20.1.1965 seine Mitgliedschaft zum 1.3.1965 aus Protest gegen die einjährige Mitgliedschaft Malaysias im Sicherheitsrat als Nicht-Ständiges Mitglied. Mit Verweis auf die Deklaration der Konferenz von San Francisco über den Austritt aus der UN (o. Fn. 60) akzeptierte der Generalsekretär mit Bedauern den Austritt. Erst nach erfolgtem Wiedereintritt in die Organisation sprachen beide Seiten aus politischen Gründen von einer bloßen Wiederaufnahme der Tätigkeit Indonesiens in den Vereinten Nationen; siehe zum Fall *F. Dehousse*, Le droit de retrait des Nations Unies, in: *RBDI* 1966, S. 8 (21 ff.); *Fulda*, (o. Fn. 103), S. 122 f.; *F. Livingstone*, Withdrawal from UN, in: *14 ICLQ* 1965, S. 637 ff.

Im übrigen hat die oben entwickelte Unterscheidung zwischen kündbaren „einfachen“ und unkündbaren für das Völkerrecht „konstitutionellen“ Verträgen auch in der Völkerrechtspraxis ihren Niederschlag gefunden. In einem vom Generalsekretär der Vereinten Nationen anlässlich der Kündigung des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte durch Nordkorea in Auftrag gegebenen Gutachten heißt es dazu, dass sich aus der Natur dieses Vertrages mit Rücksicht auf die in ihm zum Ausdruck kommenden universellen Werte kein Kündigungsrecht ergeben könne.¹³⁵

(4) Die Kündbarkeit des Euratom-Vertrages als eines Integrationsvertrages
Wie oben bereits eingehend dargestellt wurde,¹³⁶ leitet insbesondere die deutsche europarechtliche Literatur aus der integrationspolitischen Zielsetzung der Gründungsverträge der Europäischen Gemeinschaft und der Europäischen Union ein Verbot ihrer einseitigen Kündigung durch einen einzelnen oder eine Gruppe von Mitgliedstaaten ab. Auch wenn die im Rahmen dieser Diskussion entwickelten Vorstellungen – wie bereits gezeigt werden konnte¹³⁷ – auf den Euratom-Vertrag nicht in der Weise übertragen werden können, dass sich aus ihnen – negativ – ein Kündigungsverbot auch für diesen Vertrag ableiten ließe, so ist doch zu fragen, ob die entsprechende integrationspolitische Einstufung, die im Ansatz ja auch auf den Euratom-Vertrag zutrifft, nicht – positiv – ein Kündigungsrecht aus der Natur dieses Vertrages begründet. Stimmt mit anderen Worten die Gleichsetzung von Integrationsziel und Kündigungsverbot oder muss nicht im Gegenteil aus der integrationspolitischen Zielsetzung auf das Bestehen eines Kündigungsrechts gefolgert werden?

Schon in der Vergangenheit ist aus der integrationspolitischen Zielsetzung der Europäischen Union eine in der Natur der Gründungsverträge angelegte Zuläs-

¹³⁵ Vgl. das entsprechende sog. „Aide-mémoire“, UN Doc./C.N. 467.1997.Treaties-10, Rn. 7-8.

¹³⁶ Vgl. o. S. 25 ff.

¹³⁷ Vgl. o. S. 7 ff.

sigkeit der Kündigung abgeleitet worden.¹³⁸ In der Tat lässt sich eine Integration der europäischen Nationalstaaten und Völker in der Union anders als eine freiwillige kaum denken. Europäische Union und Europäische Gemeinschaft sind Willens- und nicht Zwangsgemeinschaften. Die auf Integration angelegte Natur der Verträge setzt jedenfalls beim derzeitigen Integrationsstand eine fortdauernde Integrationsbereitschaft der Vertragsstaaten voraus.

Die Anerkennung eines Kündigungsrechts hätte vor diesem Hintergrund den Vorteil, sich besser mit der auch von den Gegnern eines Kündigungsrechts eingeräumten faktischen Möglichkeit einzelner Mitgliedstaaten zu vertragen, sich aus dem Integrationsverband zurückzuziehen.¹³⁹

Dass eine integrationspolitische Zielsetzung durchaus mit einem freien Austrittsrecht verbunden werden kann, zeigt nicht zuletzt der von den Regierungen aller Mitgliedstaaten unterzeichnete Vertrag über eine Verfassung für Europa. In Art. I-60 der künftigen europäischen Verfassung hat die Möglichkeit eines freiwilligen Austritts aus der Europäischen Union nämlich eine ausdrückliche Regelung gefunden.

¹³⁸ Vgl. insbesondere *Schmitz*, (o. Fn. 128), S. 272 ff.; aus der älteren Literatur bereits *P. Soldatos*, *Durée et dénonciation des Traités de Rome*, *Revue de Droit international, des sciences diplomatiques et politiques* 4, (1969) S. 257 (258).

¹³⁹ Zwar wird diese Möglichkeit in der europarechtlichen Literatur regelmäßig zur „bloß faktischen“ erklärt, vgl. etwa *A. Peters*, *Elemente einer Theorie der Verfassung Europas*, 2001, S. 143 f.; *Everling*, (o. Fn. 80), S. 184; *G. Nicolaysen*, *Europarecht I – Die europäische Integrationsverfassung*, 2. Aufl., 2002, S. 158; sowie, abwägender *Zeh*, (o. Fn. 53), *ZEuS* 2004, S. 174 (180 f.). Der daraus gezogene Schluss, die faktische Austrittsmöglichkeit der Mitgliedstaaten dürfe die rechtliche Bewertung nicht beeinflussen, ist aber zu vordergründig. Zwar kann das Recht völkerrechtlicher Verträge wie jedes Rechtsregime kontrafaktische Erwartungen begründen. Für die Aufrichtung solcher Spannungsverhältnisse zwischen Recht und Rechtswirklichkeit sollten aber gute Gründe bestehen. Ob der Integrationsgedanke vor diesem Hintergrund die Errichtung einer europäischen Zwangsgemeinschaft rechtfertigt, sollte spätestens nach der Aufnahme der Austrittsklausel in den Verfassungsvertrag neu überdacht werden.

Für eine weitergehende – sich allerdings ausdrücklich außerhalb des positiven Gemeinschaftsrechts stellende – Argumentation mit der faktischen Austrittsmöglichkeit, vgl. *M. Kaufmann*, *Europäische Integration und Demokratieprinzip*, 1997, S. 144 ff.

Die Bestimmung lautet:

Artikel I-60 Freiwilliger Austritt aus der Union

(1) Jeder Mitgliedstaat kann im Einklang mit seinen verfassungsrechtlichen Vorschriften beschließen, aus der Union auszutreten.

(2) Ein Mitgliedstaat, der auszutreten beschließt, teilt dem Europäischen Rat seine Absicht mit. Auf der Grundlage der Leitlinien des Europäischen Rates handelt die Union mit diesem Staat ein Abkommen über die Einzelheiten des Austritts aus und schließt es ab, wobei der Rahmen für die künftigen Beziehungen dieses Staates zur Union berücksichtigt wird. Das Abkommen wird nach Artikel III-325 Absatz 3 ausgehandelt. Es wird vom Rat im Namen der Union geschlossen; der Rat beschließt mit qualifizierter Mehrheit nach Zustimmung des Europäischen Parlaments.

(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, der Europäische Rat beschließt im Einvernehmen mit dem betroffenen Mitgliedstaat einstimmig, diese Frist zu verlängern.

(4) Für die Zwecke der Absätze 2 und 3 nimmt das Mitglied des Europäischen Rates und des Rates, das den austretenden Mitgliedstaat vertritt, weder an den diesen Mitgliedstaat betreffenden Beratungen noch an der entsprechenden Beschlussfassung des Europäischen Rates oder des Rates teil.

Als qualifizierte Mehrheit gilt eine Mehrheit von mindestens 72 % derjenigen Mitglieder des Rates, die die beteiligten Mitgliedstaaten vertreten, sofern die betreffenden Mitgliedstaaten zusammen mindestens 65 % der Bevölkerung der beteiligten Mitgliedstaaten ausmachen.

(5) Ein Staat, der aus der Union ausgetreten ist und erneut Mitglied werden möchte, muss dies nach dem Verfahren des Artikels I-58 beantragen.

Mit dieser Vorschrift wird ein einseitig wahrzunehmendes und gemeinschaftsrechtlich durch keine inhaltlichen Voraussetzungen eingeschränktes Recht auf

Austritt aus der EU geschaffen.¹⁴⁰ Seine einzige Beschränkung findet es in der in Abs. 3 genannten Zweijahresfrist. Das in Abs. 2 der Vorschrift genannte Abkommen zwischen der Union und dem austrittswilligen Mitgliedstaat betrifft nur die Modalitäten, nicht aber die rechtliche Möglichkeit des Austritts. Die Europäische Union ordnet sich mit der Schaffung dieser ausdrücklichen Austrittsklausel ein in die Reihe der internationalen Organisationen, die gleichartige Klauseln zur Beendigung der Mitgliedschaft kennen.¹⁴¹

Zwar ist der Verfassungsvertrag und damit auch die Ausstiegsklausel des Art. I-60 VV wegen des Scheiterns der Referenden in Frankreich und in den Niederlanden noch nicht in Kraft getreten. Ihre einhellige Unterzeichnung durch die Regierungen der Mitgliedstaaten zeigt aber doch, dass zumindest diese davon ausgingen, dass sich die Existenz einer Austrittsmöglichkeit mit der integrationsistischen Natur der Gemeinschaftsverträge vereinbaren lässt. Diese Auffassung entspricht schließlich auch der Mehrheitsmeinung im Verfassungskonvent.¹⁴² Zwar war die Einfügung der Austrittsklausel hier hoch umstritten. Letztlich setzte sich aber die Auffassung durch, nach der mit der Austrittsklausel nur etwas normiert werde, was schon nach geltendem Recht zulässig¹⁴³ oder doch jedenfalls im Ergebnis der Zielsetzung der Europäischen Integration eher förderlich denn abträglich sei.

¹⁴⁰ Eingehend und sehr kritisch dazu: *Bruha, Nowak*, (o. Fn. 58), AVR 42 (2004) S. 1 ff.; *Friel*, (o. Fn. 53), 23 ICLQ 2004, S. 407 ff.; deutlich positiver dagegen *C. Calliess*, in: *Calliess/Ruffert, VerfEU*, 2006, Art. I-60, Rn. 16 ff.

¹⁴¹ Vgl. dazu bereits o. S. 46 ff.

¹⁴² An dieser Tatsache vermögen die Versuche, diese Mehrheitsentscheidung nachträglich zu relativieren, nichts zu ändern. Sie entsprechen inhaltlich zudem mitunter nicht den Tatsachen; vgl. dazu *Zeh*, (o. Fn. 53), ZEuS 2004, S. 174 (193 ff.), die die Behauptung, die neue Ausstiegsklausel sei vor allem auf das Betreiben neuer Mitglieder der Union in den Verfassungsvertrag aufgenommen worden, zurückweist. Die ursprüngliche Idee zu der Ausstiegsklausel gehe vielmehr auf den Konventspräsidenten *V. Giscard d'Estaing* zurück und habe sich auch in einem Hintergrundpapier der Kommission gefunden.

¹⁴³ So die ausdrückliche Feststellung des Konventspräsidiums in seinen Erläuterungen zum neuen Ausstiegsklausel, vgl. Kommentar zu Abs. 3 des Art. I-59 in der Fassung v. 24./26.5.2003, CONV 724/03, Text in EuGRZ 30 (2003), S. 315 ff.: „Das Präsidium ist der Auffassung, dass der Austritt eines Mitgliedstaates aus der Union nicht vom Abschluss eines Austrittsabkommens mit dieser abhängig gemacht werden kann, da nach Ansicht vieler das Austrittsrecht besteht, auch wenn es keine ausdrückliche Bestimmung hierüber gibt.“

Schon für den EU- und den EG-Vertrag lässt sich demnach mit guten Gründen die Auffassung vertreten, dass jedenfalls deren integrationspolitische Zielsetzung für sich genommen eher für als gegen die Annahme eines Kündigungsrechts aus der Natur dieser Verträge spricht. Nicht die Zielsetzung als solche macht nämlich die anfänglich freiwillige Mitgliedschaft in der Union unwiderflich. Eine von den zunächst noch souveränen Mitgliedstaaten nicht mehr einseitig zu beendende Mitgliedschaft und damit ein Ausschluss des Kündigungsrechts können sich vielmehr erst als Folge erheblicher Integrationsfortschritte entwickeln. Für die Euratom spricht ihre Natur als die einer – im wesentlichen gescheiterten – Integrationsgemeinschaft demnach für die Annahme eines Kündigungsrechts.

(5) Recht zur Kündigung des Euratom-Vertrages

Das Recht zur Kündigung des Euratom-Vertrages ergibt sich nach alldem gem. Art. 56 Abs. 1 lit. b WVK aus der Natur des Vertrages. Dafür spricht die entstehungsgeschichtlich angeleitete Interpretation dieses ordentlichen Kündigungsgrundes. Als ein auf Dauer angelegter völkerrechtlicher Vertrag, der auf die Realisation eines begrenzten, im wesentlichen technisch motivierten Integrationsprojektes angelegt ist und keine Elemente eines für die allgemeine Völkerrechtsentwicklung „konstitutionellen“ Inhalts aufweist, kann der Vertrag als ein klassisches Beispiel eines seiner Natur nach kündbaren Vertrages angesehen werden. Für diese Einordnung spricht auch die allgemein zivilrechtliche Wertung, nach der eine Kündigung gerade bei Verträgen von unbegrenzter Dauer ihrer Natur nach grundsätzlich auch ohne entsprechende ausdrückliche Regelung zulässig ist. Nur die Annahme der Kündbarkeit des Euratom-Vertrages nimmt vor diesem Hintergrund hinreichend Rücksicht auf die nicht zuletzt mit Blick auf das Prinzip demokratischer Selbstbestimmung zu wahrende souveräne Letztentscheidungskompetenz der Mitgliedstaaten hinsichtlich der Fortdauer oder Beendigung ihrer Mitgliedschaft. Jedenfalls für den Euratom-Vertrag ist diese souveräne Letztentscheidungsbefugnis der Mitgliedstaaten im Prozess der europäischen Integration bislang nicht entscheidend relativiert worden. Im Gegenteil sprechen neuere Entwicklungen des europäischen Verfassungsrechts ganz allgemein für die Annahme eines Kündigungsrechts. Die Ableitung eines

Kündigungsrechts aus der Natur des Euratom-Vertrages entspricht schließlich der völkerrechtlichen Praxis im Umgang mit gleichartigen Verträgen.

4. Die außerordentliche Kündigung des Vertrages

a) Die Nachrangigkeit der außerordentlichen Kündigung

Nach hier vertretener Auffassung ergibt sich ein Recht zur Kündigung des Euratom-Vertrages gem. Art. 56 Abs. 1 lit. b WVK bereits aus der Natur dieses Vertrages. Der Rekurs auf diesen ordentlichen, d.h. vertraglichen Kündigungsgrund ist nach verbreiteter Meinung gegenüber der Geltendmachung außerordentlicher, d.h. außervertraglicher Kündigungsgründe vorrangig.¹⁴⁴ Die nachfolgenden Ausführungen zur Kündigung wegen einer grundlegenden Änderung der beim Vertragsabschluss gegebenen Umstände werden hier deshalb lediglich hilfsweise angestellt. Die doppelte Prüfung des ordentlichen Kündigungsgrundes aus der Natur des Vertrages und des außerordentlichen Kündigungsgrundes der Umstandsänderung erscheint aber angezeigt, weil in der einschlägigen völkerrechtlichen Literatur und Praxis eine deutliche Unsicherheit hinsichtlich der inhaltlichen Abgrenzung gerade dieser beiden Kündigungsgründe wie auch hinsichtlich ihres systematischen Verhältnisses zueinander¹⁴⁵ zu beobachten ist.

b) Die *clausula rebus sic stantibus*, Art. 62 WVK

Für eine außerordentliche Kündigung des Euratom-Vertrages kommt allein der Rückgriff auf die Vorschrift des Art. 62 Abs. 1 WVK in Betracht.

Danach kann

„eine grundlegende Änderung der beim Vertragsabschluß gegebenen Umstände, die von den Vertragsparteien nicht vorausgesehen wurde, [...] als Grund für die Beendigung des Vertrages oder den Rücktritt von ihm geltend gemacht werden,“ wenn „das Vorhandensein jener Umstände [...]“

¹⁴⁴ Vgl. dazu statt vieler, *Götting*, (o. Fn. 53), S. 114; sowie speziell mit Blick auf den Kündigungsgrund des Art. 62 WVK: *Heintschel v. Heinegg*, (o. Fn. 104), Rn. 228.

¹⁴⁵ Vgl. dazu *Fulda*, (o. Fn. 83), S. 115, der die Systematisierung von ordentlichem und außerordentlichem Kündigungsrecht nach anderen als den oben genannten Kriterien vornimmt und auch hinsichtlich des Verhältnisses der Kündigungsgründe zueinander jedenfalls nicht von dem hier zugrunde gelegten Rangverhältnis ausgeht.

eine wesentliche Grundlage für die Zustimmung der Vertragsparteien, durch den Vertrag gebunden zu sein, [bildete] und die Änderung der Umstände [...] das Ausmaß der auf Grund des Vertrags noch zu erfüllenden Verpflichtungen tiefgreifend umgestalte[te...].“

Ausgeschlossen ist die Geltendmachung dieses Kündigungsgrundes nach Art. 62 Abs. 2 lit. b WVK dann,

„wenn die Vertragspartei, welche die grundlegende Veränderung der Umstände geltend macht, diese durch Verletzung einer Vertragsverpflichtung oder einer sonstigen, gegenüber einer anderen Vertragspartei bestehenden internationalen Verpflichtung selbst herbeigeführt hat.“

Dieser nicht zuletzt auch aus dem Zivilrecht bekannte¹⁴⁶ und dort als „Wegfall der Geschäftsgrundlage“ bezeichnete Grundsatz wird im Völkerrecht meist mit dem lateinischen Begriff der *clausula rebus sic stantibus* bezeichnet.¹⁴⁷ Er ist in der Rechtsprechung des Internationalen Gerichtshofs¹⁴⁸ und des Europäischen Gerichtshofs¹⁴⁹ als völkergewohnheitsrechtlicher Kündigungsgrund anerkannt. Die Bestimmung seiner genauen Bedeutung und seiner Voraussetzungen bereiten der Völkerrechtslehre aber eingestandener Maßen erhebliche Probleme.¹⁵⁰ Der Kündigungsgrund dient nach Aussage des Standardlehrbuchs von Dahm/Delbrück/Wolfrum dazu: „Die Entstehung [besser wohl: den Fortbestand,

¹⁴⁶ Zu der entsprechenden Herkunft der Klausel und zu ihrer weiteren historischen Entwicklung: *Sinclair*, (o. Fn. 103), S. 192.

¹⁴⁷ Vgl. etwa *L. Henkin, R. C. Pugh, O. Schachter, H. Smit*, *International Law*, 3. Aufl., 2. Ndr., 2000, S. 516 ff.; *Bleckmann*, (o. Fn. 73), Rn. 325; *Seidl-Hohenveldern, Stein*, (o. Fn. 124), Rn. 380; *Dahm, Delbrück, Wolfrum*, (o. Fn. 50), Bd. I/3, S. 742.

¹⁴⁸ Vgl. vor allem die den Entscheidungen im sog. Isländischen Fischereistreit vorgelagerten Zuständigkeitsentscheidungen des IGH, ICJR 1973, S. 3 ff. – Vereinigtes Königreich / Island und ICJR 1973, S. 49 ff. – Bundesrepublik Deutschland / Island.

¹⁴⁹ Vgl. dazu EuGH, Rs. C-162/96, Urt. v. 16.6.1998, Slg. 1998, I-3655, Rn. 52 ff. – Racke.

¹⁵⁰ Vgl. nur *Sinclair*, (o. Fn. 103), S. 192: “All international lawyers are aware of the pitfalls surrounding the application of the *clausula rebus sic stantibus* and the controversies which have raged as to its admissibility as a ground for the unilateral denunciation or termination of a treaty.” (Hervorhebung im Original); ähnlich *Verdross, Simma*, (o. Fn. 124), § 828. Gelegentlich wird der Kündigungsgrund in der völkerrechtlichen Literatur auch gänzlich ignoriert, so etwa *I. Brownlie*, *Principles of Public International Law*, 6. Aufl., 2003.

BWW] von Völkervertragsrecht, das erklärtermaßen nicht durchgesetzt wird, und dessen Durchsetzung nicht erzwungen werden kann, [...] zu vermeiden.“¹⁵¹

Die herrschende Völkerrechtslehre folgt dabei einem objektiven Begründungsansatz. Danach kommt es nicht auf eine bereits bei Vertragsschluss vorliegende (fiktive) Vorstellung der Vertragsparteien an, den Vertrag mit einer entsprechenden impliziten Kündigungsklausel zu versehen. Vielmehr ist der Kündigungsgrund des *rebus sic stantibus* einer des allgemeinen objektiven Völkervertragsrechts und als solcher im Ansatz für jeden völkerrechtlichen Vertrag von Bedeutung.¹⁵²

Untersucht man vor diesem Hintergrund die Kündigungsvoraussetzungen des Art. 62 WVK so ergibt sich im einzelnen folgendes Bild:

(1) Grundlegende Änderung der beim Vertragsschluss gegebenen Umstände
Die beim Abschluss des Euratom-Vertrages im März 1957 gegebenen Umstände haben seitdem ohne Zweifel eine auch rechtlich relevante grundlegende Änderung erfahren.

Dies gilt zunächst einmal für die von allen Vertragsparteien seinerzeit geteilten Erwartungen hinsichtlich der künftigen Entwicklung der künftigen Nutzung der Atomenergie. Die in der oben skizzierten Phase der Atomeuphorie allgemein verbreiteten Vorstellungen von der Bedeutung und der Notwendigkeit einer Nutzung dieser Technik haben sich fundamental gewandelt. Die zivile Nutzung der Atomenergie hat sich als technisch unerwartet schwierig und gegenüber den ursprünglichen Erwartungen in ihren Anwendungsbereichen begrenzt erwiesen.¹⁵³

¹⁵¹ *Dahm, Delbrück, Wolfrum*, (o. Fn. 50), Bd. I/3, S. 743; *Verdross, Simma*, (o. Fn. 124), § 832.

¹⁵² Vgl. dazu BVerfGE 34, 216 (230 ff.); sowie mit Blick auf die Entstehungsgeschichte des Art. 62 Abs. 1 WVK: *Dahm, Delbrück, Wolfrum*, (o. Fn. 50), Bd. I/3, S. 745 f.; *Sinclair*, (o. Fn. 103), S. 194.

¹⁵³ Für den im Sinne eines Kündigungsrechts parallelen aber noch wesentlich weitergehenden Gedanken, wonach auch hinsichtlich des zeitlich befristeten EGKS-Vertrages bereits der Wandel von der Kohleknappheit bei Vertragsschluss hin zum Kohleüberfluss eine Kündi-

Eine Reihe von Unfällen, insbesondere der weite Teile Europas in Mitleidenschaft ziehende Unfall im Atomkraftwerk in Tschernobyl, haben eine bis heute anhaltende Kontroverse um die Sicherheit der Atomenergienutzung ausgelöst. Wesentliche technische Fragen, wie etwa die der Entsorgung des anfallenden radioaktiven Abfalls, der Wiederaufarbeitung, der Anlagensicherheit und des Schutzes vor terroristischen Angriffen müssen als bis heute ungelöst angesehen werden.

Vor diesem Hintergrund hat zudem ein fundamentaler Wandel in der Bevölkerungsmeinung zur Atomenergie stattgefunden. Während die zivile Nutzung der Atomenergie Ende der fünfziger Jahre allenfalls wegen der Verknüpfung mit möglichen militärischen Nutzungen auf vergleichsweise geringe Vorbehalte stieß, wird sie heute in zahlreichen Mitgliedstaaten der Euratom von einer auch auf längere Zeiträume hin stabilen Bevölkerungsmehrheit abgelehnt.¹⁵⁴

Dementsprechend hat ein Politikwandel in zahlreichen Vertragsstaaten eingesetzt, der auf eine den mit dem Euratom-Vertrag verfolgten Zielen diametral gegenläufige Ausstiegsstrategie setzt. Eine Mehrheit der Euratom-Vertragsstaaten verfolgt heute eine Politik der atomenergiefreien Sicherung der Energieversorgung.

Das Ziel des Euratom-Vertrages, eine mächtige europäische Atomindustrie aufzubauen, wird wegen der insoweit eingetretenen Renationalisierung der (Atom-)Energiepolitik selbst von den Staaten, die weiter auf die nationale Nutzung der Atomenergie setzen, nicht mehr verfolgt. Die Mitgliedstaaten haben sich deshalb teils ausdrücklich teils implizit darauf verständigt, die im Euratom-Vertrag angelegten rechtlichen Verpflichtungen zu großen Teilen zu ignorieren.¹⁵⁵

gung wg. veränderter Umstände hätte rechtfertigen können, vgl. *K. Doehring*, Die Wirkung des Zeitablaufs auf den Bestand völkerrechtlicher Regeln, *Jahrb. Max-Planck Ges.* 1964, S. 70 (81 f.); *ders.*, (o. Fn. 49), Rn. 369.

¹⁵⁴ Vgl. dazu allgemein *European Commission*, Special Eurobarometer: Europeans and Nuclear Safety, 2007, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_271_en.pdf.

¹⁵⁵ Vgl. dazu bereits o. S. 14 f.

Damit sind schließlich auch die mit dem Euratom-Vertrag ursprünglich verknüpften Integrationserwartungen obsolet geworden. Der Euratom-Vertrag ist heute – wie bereits gezeigt werden konnte – kein Baustein erfolgreicher europäischer Integration mehr. Seine vertraglichen Strukturen haben mit dem im Rahmen des EG-Vertrages zu beobachtenden Integrationsfortschritt in keiner Weise Schritt halten können. Die überlebten Bestimmungen des Euratom-Vertrages müssen heute eher als Hemmnis, denn als Baustein weiterer europäischer Integration angesehen werden.

Diese hier nur zu skizzierende grundlegende Änderung der beim Abschluss des Euratom-Vertrages gegebenen Umstände ist für eine Kündigung nach Art. 62 Abs. 1 WVK auch beachtlich und hinreichend.¹⁵⁶ Er geht über eine bloße politische Meinungsänderung¹⁵⁷ nur einer der Vertragsparteien, die nach verbreiteter Meinung eine Kündigung bereits für sich genommen rechtfertigen würde,¹⁵⁸ weit hinaus.

¹⁵⁶ Daran kann auch mit Blick auf das Urteil des IGH zu dem zwischen Ungarn und der Slowakei vereinbarten Staudammprojekt Gabčíkovo-Nagymaros, Urt. v. 25.9.1997, ICJ Rep. 1997, S. 7 ff. = 116 ILR 2000, S. 1-250, kein Zweifel bestehen. Zum einen stellte der Gerichtshof hier wie auch sonst in st. Rspr. entscheidend auf eine fehlende Änderung der sich aus dem Abkommen ergebenden rechtlichen Verpflichtungen ab. Eben eine solche Veränderung der rechtlichen Verpflichtungen ist aber für das Recht des Euratom-Vertrages zu beobachten. Zum anderen ist das Urteil in der völkerrechtlichen Literatur zu Recht für sein zu enges Verständnis des entsprechenden Kündigungsgrundes und dafür kritisiert worden, dass es den Vertragsparteien mit dem vordergründigen Ausschluss der Kündigung und dem Verweis auf Verhandlungen über eine Neufassung des betreffenden Vertrages keinen Weg zu einer Lösung des Konflikts aufgezeigt habe; vgl. dazu *B. Fassbender*, in: J. Menzel, T. Pierlings, J. Hoffmann, Völkerrechtsprechung, 2005, S. 95 (98), wonach der IGH wegen seiner einseitigen Orientierung am Grundsatz *pacta sunt servanda* den Parteien „Steine statt Brot gegeben“ habe und die Entscheidung „zu vage [erscheint], um die heillos zerstrittenen Parteien auf den Weg einer einvernehmlichen Lösung zu bringen“. Wesentlich großzügiger in der Anwendung der *clausula rebus sic stantibus* zeigt sich im übrigen der EuGH, Rs. C-162/96, Urt. v. 16.6.1998, Slg. 1998, I-3655, Rn. 52 ff.– Racke, der zudem die begrenzte gerichtliche Überprüfbarkeit entsprechender Entscheidungen betont.

¹⁵⁷ Es ist insoweit mit *Fulda*, (o. Fn. 103), S. 134, von einem „unechten Fall der politischen Änderung“ zu sprechen.

¹⁵⁸ Vgl. dazu etwa: *Heintschel v. Heinegg*, (o. Fn. 49), § 15 Rn. 94; vgl. auch *ders.*, (o. Fn. 104), Rn. 226 f.; a.A. für andere als Bündnis- und Handelsverträge mit Blick auf die Entstehungsgeschichte des Art. 62 Abs. 1 WVK: *Sinclair*, (o. Fn. 103), S. 194.

(2) Die fehlende Voraussicht der Vertragsparteien

Die skizzierte grundlegende Änderung der beim Abschluss des Euratom-Vertrages gegebenen Umstände ist von den Vertragsparteien seinerzeit auch in keiner Weise vorausgesehen worden. Wie bereits gezeigt werden konnte, galt im Gegenteil Euratom als die erfolgversprechendere und für die europäische Integration insgesamt bedeutendere der in Rom gegründeten Europäischen Gemeinschaften. Ihr technisches, administratives und integrationspolitisches Scheitern wurde erst in den folgenden Jahren offenbar.

(3) Wesentliche Grundlage des Bindungswillens

Die oben in ihrer Veränderung skizzierten Umstände bildeten zudem die wesentliche Grundlage des seinerzeitigen Bindungswillens der Vertragsparteien. Das veranschaulicht schon die Überlegung, nach der eine Einigung auf die zentralen Ziele des Euratom-Vertrages heute undenkbar wäre. Ohne die gemeinsam geteilte Überzeugung von der technischen, wirtschaftlichen, integrationspolitischen und für die Friedenssicherung überragend wichtigen Rolle der Atomenergie, von dem Funktionieren der zu ihrer gemeinsamen Entwicklung zu schaffenden Europäischen Gemeinschaft und von den für dieses Gemeinschaftsprojekt vorliegenden tatsächlichen Voraussetzungen, wäre der Euratom-Vertrag sicher nicht geschlossen worden.¹⁵⁹

(4) Tiefgreifende Umgestaltung der Vertragspflichten

Zweifelhaft könnte sein, ob die hinsichtlich Euratoms und des mit dieser Gemeinschaft verfolgten gemeinsamen Aufbaus und der Nutzung der Atomenergie veränderten Umstände auch die nach Art. 62 Abs. 1 WVK für eine Kündigung des Vertrages vorausgesetzte tiefgreifende Umgestaltung der aufgrund des Vertrags noch zu erfüllenden Verpflichtungen mit sich gebracht haben.

Dabei steht außer Frage, dass die mit dem Euratom-Vertrag ursprünglich verbundenen Verpflichtungen eine tiefgreifende Umgestaltung erfahren haben. Wie

¹⁵⁹ Vgl. dazu *Bleckmann*, (o. Fn. 73), Rn. 331, wonach der Kündigungsgrund der geänderten Umstände eingreift, wenn eine der Vertragsparteien den Vertrag auf der Grundlage der geänderten Interessenlage nicht geschlossen hätte.

bereits herausgearbeitet werden konnte,¹⁶⁰ werden weite Teile der sich aus dem Euratom-Vertrag eigentlich ergebenden Handlungsaufträge und Verpflichtungen heute nämlich ignoriert oder fungieren als Regelungen mit ungewisser rechtlicher und tatsächlicher Bedeutung. Die von allen Vertragsstaaten als auch rechtlich relevant akzeptierten tatsächlichen Veränderungen hinsichtlich der nationalen (Nicht-)Nutzung der Atomenergie und des Verzichts auf eine Vergemeinschaftung der Atomwirtschaft haben deshalb die im Euratom-Vertrag ursprünglich enthaltenen Verpflichtungen tiefgreifend umgestaltet. Hier hat ein Wandel stattgefunden, der sicherlich als grundlegend bezeichnet werden kann.

Dieser Wandel ist auch nicht etwa deshalb unbeachtlich, weil er zumindest in der Tendenz eher eine Lockerung denn eine Intensivierung der nach dem Vertrag noch zu erfüllenden Verpflichtungen mit sich gebracht hat. Die Wiener Vertragsrechtskonvention spricht nämlich zu Recht nur von einer tiefgreifenden Umgestaltung, nicht aber von einer Steigerung der zu erfüllenden Pflichten. Auf die demgegenüber gelegentlich auch in der Rechtsprechung des Internationalen Gerichtshofs¹⁶¹ beiläufig erwähnte „gesteigerte Belastung“ („increased burden“) einer der Vertragsparteien kann es demgegenüber angesichts des klaren Wortlauts des Art. 62 Abs. 1 lit. b WVK nicht ankommen. Auch Sinn und Zweck des Kündigungsrechts, wonach jede grundlegend veränderte Interessenlage der Vertragsparteien zu berücksichtigen ist,¹⁶² sprechen für die in der Vertragsrechtskonvention gefundene Regelung.

Schließlich ist eine tiefgreifende Umgestaltung der Verpflichtungen auch nicht deshalb zu verneinen, weil diese im Fall des Euratom-Vertrages entweder nicht mehr als „noch zu erfüllend“ oder aber als rechtlich unverändert anzusehen wären.

Zwar ist einzuräumen, dass die Umgestaltung der eigentlich im Euratom-Vertrag angelegten Verpflichtungen teilweise durch einen erklärten Konsens der

¹⁶⁰ Vgl. o. S. 14 f.

¹⁶¹ Vgl. IGH, Großbritannien/Island – Fischereistreit, ICJ Reports 1973, S. 3 (21).

¹⁶² *Bleckmann*, (o. Fn. 73), Rn. 331.

Vertragsparteien getragen wird.¹⁶³ Zumindest dann, wenn und soweit man diesen erklärten Konsens als eine „spätere Übereinkunft“ zwischen den Vertragsparteien über die Auslegung des Euratom-Vertrages oder die Anwendung seiner Bestimmungen im Sinne von Art. 31 Abs. 3 lit. a WVK begriffe, könnte dies Zweifel begründen, inwieweit die ursprünglich im Euratom-Vertrag enthaltenen Verpflichtungen nach ihrer „Umgestaltung“ überhaupt „noch zu erfüllen“ wären. Eine solche „spätere Übereinkunft“ wäre nämlich nach der genannten Vorschrift für die Auslegung des Euratom-Vertrags zu berücksichtigen. Gerade die Einigkeit der Vertragsstaaten über den tiefgreifend veränderten Inhalt der genannten Verpflichtungen könnte so ihrem Charakter als noch zu erfüllende Verpflichtungen nach Art. 62 Abs. 1 lit. b WVK entgegenstehen.

In einer solchen Sicht der Dinge würde aber zum einen die schon oben herausgearbeitete Relevanz jeder, d. h. auch der negativen Verpflichtungsveränderung nicht ausreichend berücksichtigt. Zum anderen würde eine solche Betrachtung auch die bereits oben angesprochene¹⁶⁴ Unsicherheit hinsichtlich der genauen Reichweite und der rechtlichen Bedeutung der konsensualen Verpflichtungsveränderung vernachlässigen.

Zudem muss betont werden, dass auch nach der gemeinsamen Erklärung der Vertragsparteien zur nationalen Freiheit hinsichtlich der Entscheidung über die zivile Nutzung der Atomenergie noch immer erhebliche Verpflichtungen – etwa im Bereich der Forschungsförderung – aus dem Euratom-Vertrag abgeleitet werden. Jedenfalls diese Verpflichtungen sind keineswegs „abgearbeitet“ oder „erledigt“ und müssen deshalb im Sinne des Art. 62 Abs. 1 lit. b WVK als nach dem Vertrag rechtlich „noch zu erfüllend“ angesehen werden.

Auch hinsichtlich dieser letztgenannten und ähnlicher nach dem Euratom-Vertrag noch zu erfüllender Verpflichtungen hat eine tiefgreifende Umgestaltung durch eine grundlegende Veränderung der beim Vertragsschluss gegebenen Umstände stattgefunden. Dabei spielt es keine entscheidende Rolle, ob und

¹⁶³ Vgl. dazu bereits o. S. 14 f.

¹⁶⁴ Vgl. dazu o. S. 14 f.

inwieweit die rechtlichen Verpflichtungen als solche eine Veränderung erfahren haben. Rechtliche Verpflichtungen als solche werden nämlich durch eine Veränderung tatsächlicher Umstände, wie sie Art. 62 WVK voraussetzt, niemals verändert. Nach Sinn und Zweck der Norm kommt es deshalb auch insoweit allein auf eine im Verhältnis zu den rechtlich unveränderten Verpflichtungen grundlegend veränderte Interessenlage des betroffenen Vertragsstaates an.¹⁶⁵ Zumindest hinsichtlich einer zum Ausstieg aus der zivilen Nutzung der Atomenergie entschlossenen Vertragspartei ist eine gegenüber den Verpflichtungen des Euratom-Vertrages eingetretene Veränderung der Interessenlage offensichtlich.

(5) Kein Ausschluss der Kündigung durch Pflichtverletzung

Die Berufung auf den Kündigungsgrund der *clausula rebus sic stantibus* ist schließlich auch nicht dadurch gem. Art. 62 Abs. 2 lit. b WVK ausgeschlossen, dass die Vertragspartei, die die grundlegende Änderung der Umstände geltend macht, diese durch Verletzung einer Vertragsverpflichtung oder einer sonstigen, gegenüber einer anderen Vertragspartei bestehenden internationalen Verpflichtung selbst herbeigeführt hat.

Zwar haben die Vertragsparteien insgesamt das im Euratom-Vertrag angelegte Entwicklungs- und Integrationsprogramm auf dem Gebiet der zivilen Nutzung der Atomenergie zugunsten einer renationalisierten und in der jeweiligen Ausrichtung konträren Energiepolitik aufgegeben. Diese vom Konsens der Vertragsparteien und der Gemeinschaftsorgane getragene Außerachtlassung wesentlicher Bestimmungen des Vertrages kann jedoch nicht einseitig einer der Vertragsparteien angelastet werden. Die Politik der Renationalisierung der Atomenergienutzung ist vielmehr eine gemeinsame Entscheidung der Vertragsparteien, die mit ihr die gegenläufigen Zielsetzungen des Euratom-Vertrages auf

¹⁶⁵ Vgl. dazu beispielhaft EuGH, Rs. C-162/96, Urt. v. 16.6.1998, Slg. 1998, I-3655, Rn. 56 f. – Racke: Auch im vom EuGH entschiedenen Fall waren die rechtlichen Verpflichtungen unverändert geblieben. Lediglich die tatsächlichen Rahmenbedingungen, unter denen sie zu erfüllen waren, hatten sich durch den sich entwickelnden Zerfall Jugoslawiens verändert. Folgerichtig stellt der EuGH insoweit allein auf die tatsächlich veränderten Umstände ab, die die Erfüllung der rechtlichen Verpflichtungen „in Frage“ stellen.

unbegrenzte Zeit suspendiert haben. Eine Pflichtverletzung insbesondere der Staaten, welche der fortdauernden Nutzung der Atomenergie ablehnend gegenüberstehen, ist dementsprechend in der Vergangenheit weder von den anderen Vertragsparteien noch von den Gemeinschaftsorganen behauptet worden. Auch in der Literatur sind entsprechende Stellungnahmen vereinzelt geblieben.¹⁶⁶

Selbst wenn man in einem Ausstieg aus der Nutzung und Förderung der Atomenergie aber einen Verstoß gegen Vorschriften des Euratom-Vertrages sehen würde, so wäre damit nach der ausdrücklichen Regelung des Art. 62 Abs. 2 lit. b WVK eine Kündigung des Vertrages nicht ausgeschlossen. Für einen solchen Kündigungsausschluss ist nach der Vorschrift nämlich nicht jede abstrakte, sondern allein eine solche Pflichtverletzung hinreichend, „welche die grundlegende Änderung der Umstände [...] herbeigeführt hat“. Die grundlegende Änderung der Umstände, auf die sich ein zum Ausstieg aus der zivilen Nutzung der Atomenergie entschlossener Mitgliedstaat berufen müsste, ist aber durch ihn nicht herbeigeführt worden. Sie resultiert vielmehr aus naturwissenschaftlich-technischen Erkenntnissen und praktischen Erfahrungen, die zum Zeitpunkt des Euratom-Vertragsschlusses unbekannt waren und von den Vertragsparteien auch nicht antizipiert wurden.

Die nach Art. 62 WVK erforderlichen materiellen Voraussetzungen einer Kündigung des Euratom-Vertrages wegen einer grundlegenden Änderung der Umstände liegen damit vor.

¹⁶⁶ Vgl. o. S. 14 f.

D. DIE VERFASSUNGSRECHTLICHE ZULÄSSIGKEIT DER KÜNDIGUNG DES EURATOM-VERTRAGES

In der Literatur findet sich die Behauptung, einer einseitigen Kündigung der Verträge über die Europäische Union stünde das Grundgesetz entgegen.¹⁶⁷ Es ist daher zu fragen, woraus sich ein entsprechendes Verbot ableitet und ob es auch einer Kündigung des Euratom-Vertrages entgegensteht.

I. Die Integrationsverpflichtung aus Art. 23 Abs. 1 S. 1 GG

Ein entsprechendes Verbot soll sich aus Art. 23 Abs. 1 S. 1 GG ergeben. Die Bestimmung hat folgenden Wortlaut:

„Zur Verwirklichung eines vereinten Europas wirkt die Bundesrepublik Deutschland bei der Entwicklung der Europäischen Union mit, die demokratischen, rechtsstaatlichen, sozialen und föderativen Grundsätzen und dem Grundsatz der Subsidiarität verpflichtet ist und einen diesem Grundgesetz im wesentlichen vergleichbaren Grundrechtsschutz gewährleistet.“

Die Vorschrift verpflichtet die Bundesrepublik Deutschland auf die Mitwirkung „bei der Entwicklung der Europäischen Union“. Zwar wird diese Verpflichtung durch die des Weiteren genannten Qualifikationsanforderungen, die das Grundgesetz an die Union heranträgt, eingeschränkt. Da an der demokratischen,

¹⁶⁷ Vgl. etwa *Pernice*, (o. Fn. 24), Rn. 46 ohne nähere Konkretisierung bezogen auf die EU; zurückhaltend in der Formulierung *Jarass*, (o. Fn. 23), Rn. 14: „Im übrigen besteht ein weiterer Spielraum. Maßnahmen, die zu einer Rückentwicklung in der Einigung Europas führen, etwa eine Auflösung der Europäischen Union in der Sache oder ein einseitiger Austritt, sollen aber unzulässig sein“; ähnlich auch *C. Calliess*, in: *Calliess/Ruffert*, *VerfEU*, 2006, Art. I-60, Rn. 12, für den „grundlosen“, nicht auf eine Vertiefung der Integration gerichteten Austritt; *M. Zuleeg*, *AK-GG*, Art. 23, Rn. 10; deutlich relativierend *Scholz*, (o. Fn. 23), Rn. 4, 12, 17, 40ff.: „strukturell offenes Integrationsprogramm“; teilweise a. A. *C. D. Classen*, *Mangold/Starck*, *Bonner GG*, Art. 23 Abs. 1, Rn. 11, der auch unter der Geltung von Art. 23 Abs. 1 S. 1 GG einen Austritt aus EU und EG unter Berufung auf die *clausula rebus sic stantibus* für möglich hält.

rechtsstaatlichen, sozialen und föderativen Qualität der EU wie auch an der von ihr zu beachtenden Subsidiarität und Grundrechtskonformität ihres Handelns jedoch zumindest derzeit keine durchgreifenden Zweifel bestehen, bleibt die verfassungsrechtliche Mitwirkungsverpflichtung der Bundesrepublik Deutschland aktuell.

II. Anwendung auf den EU- und den EG-Vertrag

Mit dieser Mitwirkungsverpflichtung ist ein unilateraler Ausstieg der Bundesrepublik Deutschland aus dem EU-Vertrag wie aus dem EG-Vertrag in der Tat nicht zu vereinbaren. Zwar sind theoretisch auch andere Formen der „Verwirklichung eines vereinten Europas“ denkbar. Art. 23 Abs. 1 S. 1 GG spricht aber die Europäische Union ausdrücklich an. Außerdem ist festzuhalten, dass die europäische Integration, wie sie sich in der Europäischen Union und der Europäischen Gemeinschaft entwickelt hat, auf absehbare Zeit ohne Alternative bleiben dürfte.

Für eine Kündigung der Verträge über die Europäische Union und über die Europäische Gemeinschaft liegen die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen derzeit also nicht vor. Sie könnten allenfalls durch eine Verfassungsänderung geschaffen werden. Nach Art. 79 Abs. 2 GG bedürfte eine solche Verfassungsänderung der Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestages und zwei Dritteln der Stimmen des Bundesrates.

III. Keine Anwendung auf den Euratom-Vertrag

Die verfassungsrechtliche Verpflichtung auf die Mitwirkung „bei Entwicklung der Europäischen Union“ darf aber nicht so verstanden werden, als habe sich die Bundesrepublik Deutschland hiermit auf eine unterschiedslos unkritische Mitwirkung hinsichtlich aller Facetten des europäischen Integrationsprogramms verpflichtet. Die verfassungsrechtliche Formulierung ist insoweit vielmehr bewusst offen gehalten und bezieht sich gerade nicht auf einen einmal festgelegten Status Quo der Union.

So verbietet Art. 23 Abs. 1 S. 1 GG zwar eine Kündigung der für die weitere Entwicklung der Europäischen Integration jedenfalls nach derzeitigem Stand unverzichtbaren Verträge über die Europäische Union und die Europäische Ge-

meinschaft. Die Kündigung des in vielerlei Hinsicht überlebten und gescheiterten Euratom-Vertrages wird mit dieser Verfassungsnorm aber gerade nicht ausgeschlossen. Im Gegenteil kann eine entsprechende Kündigungspolitik – die die Voraussetzungen für eine Integration der weiterhin bewahrenswerten Teile des Euratom-Vertrages in den EG-Vertrag schaffte – als Erfüllung des verfassungsrechtlichen Auftrages zur Mitwirkung bei der Entwicklung der Europäischen Union verstanden werden.¹⁶⁸ Diese Mitwirkung würde zudem zur besseren Entfaltung der von der Verfassung ausdrücklich zur Zielvorgabe der Union erklärten demokratischen Grundsätze beitragen, die im Rahmen des Euratom-Vertrages bislang allenfalls stark defizitär entwickelt sind.

Das Grundgesetz steht einer Kündigung des Euratom-Vertrages demnach nicht entgegen.

¹⁶⁸ Zur Relativierung eines aus Art. 23 Abs. 1 S. 1 GG fließenden Kündigungsverbots mit Rücksicht auf die mit der Kündigung verfolgte Intention auch C. Calliess, in: Calliess/Ruffert, VerfEU, 2006, Art. I-60, Rn. 12.

E. VERFAHRENSRECHTLICHE VORGABEN UND IMPLIKATIONEN

Eine Kündigung des Euratom-Vertrages brächte eine Reihe von praktischen und rechtlichen Implikationen mit sich, die hier nicht im einzelnen analysiert und bewertet werden können. Dies erscheint um so weniger erforderlich, als ein Szenario, nach dem die Ankündigung einer Kündigung des Euratom-Vertrages durch einen oder mehrere Vertragsstaaten den Fortbestand des Vertrages nicht auch insgesamt tangierte, bei integrationspolitischer Betrachtung als höchst unwahrscheinlich gelten muss.

Eine entschlossene Politik der Kündigung des Vertrages wird vielmehr – auch weil wie oben dargelegt, die rechtlichen Möglichkeiten für eine solche Kündigung vorliegen – die übrigen Partner im europäischen Integrationsprozess dazu bewegen, in Verhandlungen über eine Beendigung des Euratom-Vertrages und die Überleitung der in seinem Rahmen realisierten Integrationsfortschritte in den Kontext der Europäischen Gemeinschaft einzutreten.

Auch der oder die kündigenden oder eine sonstige Beendigung des Vertrages anstrebenden Vertragsparteien sind nach allgemeinen vertragsrechtlichen Grundsätzen sowie nach dem in den Art. 10 EGV und 192 EAGV enthaltenen Grundsatz der Gemeinschaftstreue verpflichtet, an einer solchen geordneten Beendigung und Überleitung mitzuwirken.

Dennoch sollen die verfahrensrechtlichen Vorgaben der Wiener Vertragsrechtskonvention hier wenigstens insoweit skizziert werden, als sie den unmittelbaren Weg zur Kündigung des Euratom Vertrages betreffen.

I. Verfahrensrechtliche Vorgaben der WVK

Verfahrensrechtliche Vorgaben für eine einseitige Kündigung und Regelungen für ihre Wirkung enthalten die Artt. 65 ff. WVK. Danach ist gem. Art. 65 Abs. 1 WVK die beabsichtigte Inanspruchnahme eines Kündigungsgrundes den

anderen Vertragsparteien zu notifizieren. Im Fall der Kündigung unter Berufung auf die Natur des Vertrages hat die kündigende Vertragspartei gem. Art. 56 Abs. 2 WVK ihre Kündigungsabsicht mindestens zwölf Monate im voraus zu notifizieren. Die Notifikation bedarf nach Art. 67 Abs. 1 WVK der Schriftform. In ihr sind die beabsichtigte Kündigung und die sie tragenden Gründe anzugeben. Sofern keine der anderen Vertragsparteien innerhalb einer regelmäßig nicht weniger als drei Monate betragenden Frist widerspricht, kann der kündigende Vertragsstaat gem. Art. 67 Abs. 2 WVK die Kündigung durch eine den anderen Vertragsparteien zu übermittelnde Urkunde vornehmen. Sofern eine andere Vertragspartei Einspruch gegen die Kündigung einlegt, verpflichtet Art. 65 Abs. 3 WVK die Vertragsparteien auf einen Versuch der friedlichen Streitbeilegung¹⁶⁹ mit den in Art. 33 UN-Charta genannten Mitteln.¹⁷⁰

¹⁶⁹ Zur Streitbeilegung dürfte auch der in der Literatur als ungeschriebene Voraussetzung für die Kündigung wegen einer grundlegenden Änderung der Umstände angesehene Versuch einer einvernehmlichen Änderung des Vertrages zu zählen sein. Zur Erforderlichkeit dieses Versuchs und seiner historischen Herleitung *McNair*, (o. Fn. 115), S. 497; *Berber*, (o. Fn. 115), S. 502; *Jennings, Watts*, (o. Fn. 124), § 651; *Seidl-Hohenveldern, Stein*, (o. Fn. 124), Rn. 388 f.

Zwischen den Mitgliedstaaten der EU wird ein entsprechender Versuch selbstverständlich unternommen werden. Die mit ihm angestrebte „einvernehmliche Änderung des Vertrages“ kann (und sollte) zur einvernehmlichen Aufhebung des Euratom-Vertrages und zur Überleitung seiner erhaltenswerten Teile in den EG-Vertrag bzw. den Vertrag über die Verfassung für Europa führen. Die Notwendigkeit dieses Versuchs schließt allerdings – anders als *Hans Peter Ipsen*, (o. Fn. 64), §§ 4/21, 4/22 und 9/7 meinte – eine einseitige Kündigung des Euratom-Vertrages unter Berufung auf die *clausula rebus sic stantibus* nicht aus. Zwar ist *Ipsen* zuzugeben, dass die Gründungsverträge der Europäischen Gemeinschaften wegen ihres dynamischen Charakters jederzeit an veränderte Umstände angepasst werden können. Dieser Anpassungsoption steht aber die Möglichkeit einer Blockade solcher Anpassungen durch eine Sperrminorität oder – insbesondere im Fall des das Einstimmigkeitsprinzip immer noch weithin favorisierenden Euratom-Vertrages – durch einen einzelnen Mitgliedstaat gegenüber. Gerade die Entwicklung des Euratom-Vertrages legt beredtes Zeugnis dafür ab, dass eine Anpassung des Vertrages an veränderte tatsächliche und politische Rahmenbedingungen ungeachtet der bestehenden vertraglichen und außervertraglichen Anpassungsmechanismen auf Jahrzehnte hin scheitern kann. Es ist deshalb der gegenläufigen Überzeugung beizupflichten, nach der gerade ein solches Scheitern die Rechtfertigung für eine Kündigung unter Berufung auf die *clausula* bieten kann, vgl. dazu *Meier*, (o. Fn. 5), S. 391 ff.

¹⁷⁰ Sollte eine Einigung über die Kündigung des Euratom-Vertrages in diesen bilateralen Verhandlungen nicht gelingen, kann Art. 66 lit. b i. V. m. dem Anhang zur WVK ein Vergleichsverfahren durch einen diesbezüglichen Antrag an den Generalsekretär der Vereinten Nationen eingeleitet werden. Das Ergebnis des Vergleichsverfahrens ist für die Streitpartei-

II. Ausschluss der Teilkündigung

Grundsätzlich kann nach Art. 44 WVK nur der gesamte Vertrag gekündigt werden.¹⁷¹ Von dieser Regelvermutung kann nur dann zu Gunsten einer Teilkündigung abgewichen werden, wenn einzelne Teile des Vertrages abtrennbar sind und aus dem Vertrag hervorgeht, dass die Bestimmungen, die gekündigt werden sollen, nicht die wesentliche Grundlage für die Zustimmung der anderen Vertragsparteien waren. Auch darf die Weiteranwendung der übrigen Vertragsbestimmungen nicht unbillig sein. Die Regelung soll sicherstellen, dass sich eine Vertragspartei nicht allein von den für sie belastenden Vertragsbestimmungen löst und damit das im Vertrag angelegte synallagmatische Verhältnis von Rechten und Pflichten gefährdet. Der mit dem Vertrag gefundene Interessenausgleich zwischen den Vertragsparteien soll durch eine Teilkündigung nicht gestört werden können.¹⁷²

Für den Euratom-Vertrag scheint eine Teilkündigung danach ausgeschlossen. Zwar sind einzelne Bestimmungen des Vertrages auch derzeit noch operabel. Die nicht zuletzt mit der Kündigung zum Ausdruck gebrachte Abkehr von den mit dem Vertrag verfolgten Hauptzielen ist aber fundamentaler Art. Eine Teilfortsetzung eines Rumpfvertrages ist schon aus politischen Gründen auch den Vertragspartnern nicht zumutbar.

III. Wirkung der Kündigung

Nach Art. 70 Abs. 1 lit. a, Abs. 2 WVK befreit die Kündigung von der zwischen der kündigenden Vertragspartei und den anderen Vertragsparteien bestehenden Verpflichtung, den Vertrag weiterhin zu erfüllen. Die Kündigung berührt nach Art. 70 Abs. 1 lit. b WVK nicht die vor Beendigung des Vertrages durch dessen

en nicht verbindlich. Zwischen den Vertragsparteien des Euratom Vertrages, die sämtlich Mitglieder der Europäischen Gemeinschaft sind, erscheint die Einleitung dieses Vergleichsverfahrens allerdings höchst unwahrscheinlich und mit Blick auf den in Art. 193 EAGV vereinbarten Ausschluss außervertraglicher Streitbeilegung auch rechtlich nicht unproblematisch. Vgl. zu der Parallelnorm des EGV: *B. W. Wegener*, in: *Calliess/Ruffert*, EUV/EGV, 2007, Art. 292 EGV.

¹⁷¹ Vgl. auch *Verdross, Simma*, (o. Fn. 124), § 845.

¹⁷² Vgl. dazu *Dahm, Delbrück, Wolfrum*, (o. Fn. 50), Bd. I/3, S. 729.

Durchführung begründeten Rechte und Pflichten der Vertragsparteien und ihre dadurch geschaffene Rechtslage.

IV. Überführung von Regelungsstrukturen in den EG-Vertrag

Die im gegenseitigen Einvernehmen für auch zukünftig bewahrenswert und operabel angesehenen Regelungsstrukturen des Euratom-Vertrages sollten deshalb in den EG-Vertrag bzw. für die Zukunft in den Vertrag über eine Verfassung für Europa überführt werden. Als Modell für ein solches Vorgehen kann das Auslaufen des EGKS-Vertrages am 23.7.2002 dienen.¹⁷³ Auch hier sind eine Reihe sekundärrechtlich geschaffener und bewährter Instrumente, insbesondere der Finanzierung und der Forschungsförderung schrittweise in das EG-Recht überführt worden.

Die zur Überführung von Regelungsstrukturen des Euratom Vertrages in das EG-Recht unter Umständen notwendige Ergänzung der Rechtsetzungskompetenzen der EG, insbesondere im Bereich des auf den Schutz der menschlichen Gesundheit abziehenden Strahlenschutzes,¹⁷⁴ kann im Wege des Vertragsänderungsverfahrens nach Art. 48 EUV vorgenommen werden. Im übrigen würde der Gemeinschaft durch die Kündigung des Euratom-Vertrages die Entwicklung einer eigenständigen Rechtsetzung auf dem Gebiet des Strahlenschutzes und der Sicherheit von Nuklearanlagen eher erleichtert als erschwert: die entsprechenden Normen könnten zukünftig auf die Rechtsgrundlage des Art. 175 EGV gestützt werden. Die entsprechenden Maßnahmen würden im Verfahren der Zusammenarbeit nach Art. 251 EGV und damit unter maßgeblicher Mitwirkung des Europäischen Parlaments und mit qualifizierter Mehrheit im Europäischen Rat beschlossen. Einem wesentlichen Element der Kritik an den veralteten Strukturen des Euratom Vertrages, nämlich dem Verweis auf die inhärente Ent-

¹⁷³ Vgl. dazu *W. Obwexer*, Das Ende der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl, *EuZW* 2002, S. 517 ff., mit dem ausdrücklichen Hinweis auf die entsprechend gestaltbare Verschmelzung von EGV und EAGV.

¹⁷⁴ Eine solche Ergänzung scheint mit Blick auf die in Art. 152 EG-Vertrag eng gefassten Regelungskompetenzen der Gemeinschaft im Bereich des Gesundheitsschutzes erforderlich.

scheidungsschwäche und die unvollkommene demokratische Legitimation der Europäischen Atomgemeinschaft, würde so Rechnung getragen.

Auch für die Überleitung der nach den Vorschriften des Euratom-Vertrages von der Europäischen Atomgemeinschaft eingegangenen internationalrechtlichen Verpflichtungen und Abkommen auf die Europäische Gemeinschaft bietet die Abwicklung des EGKS-Vertrages hinreichendes Anschauungsmaterial. Auch die sich aus den von der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl im eigenen Namen geschlossenen internationalen Übereinkünften und Abkommen ergebenden Rechte und Pflichten sind nämlich auf die Europäische Gemeinschaft übertragen worden.¹⁷⁵ Die Vertragsparteien der Gemeinschaft wurden von der Kommission über die entsprechende Überleitung unterrichtet. Diese haben ihrerseits keinen Einspruch gegen diese Überleitung eingelegt.

¹⁷⁵ Vgl. dazu den sog. „uneigentlichen Ratsbeschluss“ der im Rat versammelten Vertreter der Mitgliedstaaten 2002/595/EG v. 15.7.2002 betreffend die Folgen des Ablaufs des EGKS-Vertrags für von der EGKS geschlossene internationale Übereinkünfte, ABl. 2002, L 194, S. 35.

