

# Europäische Separationsbewegungen und ihre Folgen für die EU-Mitgliedschaft

von Rechtsreferendar Alexander Zyrewitz

## Gliederungsübersicht:

- I. Einleitung
- II. Separationsbewegungen Schottlands und Kataloniens
  1. Kurzdarstellung der Ereignisse
  2. Reaktionen der EU
- III. Konsequenzen für EU-Mitgliedschaftsstatus bei erfolgreicher Abtrennung
  1. EU- und Völkerrecht als maßgebende Rechtsvorschriften
  2. Erfordernis der Beantragung einer EU-Mitgliedschaft
  3. Vertrauensschutz und Unionstreue
- IV. Fazit

## I. Einleitung

Schottland, Flandern, Südtirol, Korsika, Katalonien, Andalusien ...<sup>1</sup>

In einer Vielzahl europäischer Mitgliedstaaten gibt es – teilweise seit langer Zeit – Bestrebungen einzelner Gebiete („Autonomiegebiete“), sich vom sie beherbergenden und beherrschenden Gesamtstaat („Mutterstaat“) zu lösen und einen selbständigen Staat mit eigenem Staatsgebiet, eigenem Staatsvolk und eigener Staatsgewalt zu gründen.<sup>2</sup> In den vergangenen Jahren waren insbesondere die Autonomiebestrebungen Schottlands und Kataloniens in der medialen Berichterstattung omnipräsent und sorgen bis heute für kontroverse Diskussionen nicht nur in den betroffenen Staaten selbst, sondern auch in den weiteren Mitgliedstaaten sowie den Institutionen der Europäischen Union („EU“).

Bisher haben derartige Bewegungen innerhalb der EU zwar nicht dazu geführt, dass eine tatsächliche und rechtliche Trennung zwischen Autonomiegebiet und Mutterstaat erfolgt wäre. Da dies jedoch nach den bisherigen Entwicklungen nur noch eine Frage der Zeit zu sein scheint, soll anhand der repräsentativen Beispiele Schottlands und Kataloniens im Anschluss an eine kurze Vorstellung der jeweiligen Separationsbewegung der Frage nachgegangen werden, welche Konsequenzen eine Abtrennung für den EU-Mitgliedschaftsstatus von Mutterstaat und Autonomiegebiet haben könnte.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Eine umfassende Liste europäischer Separationsbewegungen findet sich auf Wikipedia unter [https://de.wikipedia.org/wiki/Liste\\_derzeitiger\\_Sezessionsbestrebungen\\_in\\_Europa](https://de.wikipedia.org/wiki/Liste_derzeitiger_Sezessionsbestrebungen_in_Europa) (letzter Aufruf: 17.01.2018).

<sup>2</sup> Dies sind nach drei Drei-Elemente-Lehre Jellineks die drei für einen Staat konstitutiven Voraussetzungen.

<sup>3</sup> Die Tatsache, dass sich diese Frage für Schottland angesichts des bevorstehenden Brexit im Ergebnis ohnehin erübrigt, soll im Folgenden zu Veranschaulichungszwecken außer Betracht bleiben.

## II. Separationsbewegungen Schottlands und Kataloniens

### 1. Kurzdarstellung der Ereignisse

In Schottland fand am 18. September 2014 ein Referendum über die Unabhängigkeit Schottlands vom Vereinten Königreich („VK“) statt. Im Ergebnis sprachen sich ca. 55,3 % der Bevölkerung gegen die Unabhängigkeit Schottlands aus, so dass das Referendum scheiterte und Schottland Teil des VK blieb.

In Katalonien hielt am 1. Oktober 2017 die katalonische Regionalregierung ebenfalls ein Referendum über die eigene Unabhängigkeit von Spanien ab. Im Gegensatz zu den Schotten sprachen sich rund 90 % der abgegebenen Stimmen für die Unabhängigkeit Kataloniens aus. Trotz dieses Ergebnisses erfolgte aber bisher faktisch keine Abtrennung Kataloniens von Spanien oder gar die Gründung eines neuen Staates.

Beiden Referenden gemein ist, dass die Autonomiegebiete nach den Verfassungen der Mutterstaaten nicht die jeweils erforderliche Machtvollkommenheit besaßen, um aus eigenem Antrieb eine rechtlich wirksame Loslösung vom Mutterstaat zu bewirken. Während diesem Problem jedoch im Falle Schottlands durch schriftliche Zustimmung der VK-Regierung abgeholfen worden war,<sup>4</sup> erfolgte die Durchführung des katalonischen Referendums gegen den Willen der spanischen Regierung und trotz vorangegangener Feststellung seiner Rechtswidrigkeit durch das spanische Verfassungsgericht.<sup>5</sup>

### 2. Reaktionen der EU

Aufgrund dieses Legitimitätsunterschiedes gestaltete sich die jeweilige Reaktion der EU auf die Referenden in Schottland und Katalonien unterschiedlich intensiv. In der Sache verfolgte die EU aber in beiden Fällen die gleiche Linie.

Im Vorfeld des schottischen Referendums hatte die EU sich stark bemüht gezeigt, hinsichtlich des Verbleibens Schottlands in der EU eine neutrale Stellung zu beziehen. Dennoch ließ sie bereits hier den Standpunkt durchblicken, dass Schottland sich als neu gegründeter Staat um eine EU-Mitgliedschaft bewerben und somit das übliche Beitrittsverfahren durchlaufen müsse. Die EU bezog sich hierbei u.a. auf die sog. „Prodi-Doktrin“ aus dem Jahr 2004, der zufolge ein Gebiet, das sich von einem EU-Mitgliedsstaat abspalte und unabhängig werde, fortan ein „Drittstaat“ sei, auf den die europäischen Verträge keine Anwendung mehr fänden.

Im Falle Kataloniens fand die EU – wohl aus Angst vor Schaffung eines Präzedenzfalles – deutlichere Worte. Nachdem sie bereits im Vorfeld des katalonischen Referendums geäußert hatte, dass die verfassungsmäßige Ordnung eines jeden Mitgliedstaats zu achten sei und die EU den Entscheidungen des spanischen Verfassungsgerichts und Parlaments folgen werde, bezeichnete sie das Referendum am Tag nach dessen Durchführung ausdrücklich als „nicht legal“<sup>6</sup>. Darüber hinaus stellte sie aber erneut klar, dass selbst im Falle einer verfassungskon-

---

<sup>4</sup> Abkommen von Edinburgh vom 15. Oktober 2012.

<sup>5</sup> El País, Artikel (spanisch) vom 08.09.2017, abrufbar unter [https://politica.elpais.com/politica/2017/09/07/actualidad/1504781825\\_809788.html](https://politica.elpais.com/politica/2017/09/07/actualidad/1504781825_809788.html) (letzter Aufruf: 17.01.2018).

<sup>6</sup> so ein Sprecher der EU-Kommission am 02.10.2017, vgl. Spiegel Online, Artikel vom 02.10.2017, abrufbar unter <http://www.spiegel.de/politik/ausland/katalonien-eu-reagiert-kuehl-auf-referendum-zur-unabhaengigkeit-a-1170973.html> (letzter Aufruf: 17.01.2018).

formen Abspaltung das Gebiet Kataloniens aus der EU ausscheiden würde. Auch in diesem Szenario sei also ein neuer Beitrittsprozess erforderlich.<sup>7</sup>

### **III. Konsequenzen für EU-Mitgliedschaftsstatus bei erfolgreicher Abtrennung**

Der Streit, ob die Abtrennung eines Autonomiegebietes vom Mutterstaat mit dem Verfassungsrecht des jeweiligen Staates vereinbar ist (Schottland) oder nicht (Katalonien), stellt sowohl nach allgemeiner als auch von der EU gebetsmühlenartig wiederholter Ansicht im Ergebnis eine rein innerstaatliche Angelegenheit dar. Aus Sicht der EU und ihrer Mitgliedstaaten stellt sich damit einzig die Frage, welche Konsequenzen der tatsächliche Vollzug einer derartigen Abtrennung für die jeweilige EU-Mitgliedschaft des Autonomiegebietes und des Mutterstaates hätte. Die Antwort auf diese Frage muss sich aus dem EU-Recht ergeben.

#### **1. EU- und Völkerrecht als maßgebende Rechtsvorschriften**

Das EU-Recht selbst enthält keine diesbezügliche Regelung. Insbesondere aus Art. 50 des Vertrags über die Europäische Union („EUV“), der die Möglichkeit des Austritts von Mitgliedstaaten aus der EU regelt, ergeben sich keine Rückschlüsse für die Frage nach der Möglichkeit der Trennung eines teil-mitgliedstaatlichen Gebietes von seinem Mitgliedstaat.

Allerdings listet Art. 52 Abs. 1 EUV alle Staaten auf, in denen die Gründungsverträge der EU Geltung entfalten. Hier sind unter anderem das „Vereinte Königreich Großbritannien und Nordirland“ sowie das „Königreich Spanien“ aufgeführt. Da das EU-Recht Umfang und Ausgestaltung der Staatsgrenzen aufgrund der diesbezüglichen Souveränität eines jeden Mitgliedstaats nicht selbst bestimmen kann und die EU als multilateraler Vertrag zwischen souveränen Staaten selbst Völkerrecht darstellt, hat sich die Bestimmung der Staatsgrenzen nach dem allgemeinen Völkerrecht zu richten.<sup>8</sup>

Das Völkerrecht, das die internationalen Beziehungen zwischen jeweils souveränen Staaten zu regeln versucht, kennt unter dem Blickwinkel des Rechts der Staatennachfolge verschiedene Möglichkeiten, wie sich Staaten voneinander trennen bzw. miteinander verbinden können. Bzgl. der hier erörterten Separationsbewegungen kommen grundsätzlich einerseits die „Sezession“ und andererseits die „Dismembration“ in Betracht. Darüber hinaus hat Schottland noch die Theorie einer gleichberechtigten Trennung aufgeworfen.<sup>9</sup>

Bei einer „Sezession“ spaltet sich das Autonomiegebiet vom Mutterstaat dergestalt ab, dass der nunmehr verkleinerte Rest-Mutterstaat subjektidentisch mit dem bisherigen Mutterstaat („Altstaat“) bleibt und das abgespaltene Autonomiegebiet einen neu in die Welt getretenen Staat darstellt. Für derartige neu entstandene Staaten ist weitgehend anerkannt, dass die Mitgliedschaft in internationalen Organisationen wie der EU (oder den Vereinten Nationen („VN“)) nicht auf das neue Rechtssubjekt übergeht. Für den Mutterstaat bleibt alles beim Al-

<sup>7</sup> Süddeutsche Zeitung, Artikel vom 02.10.2017, abrufbar unter: <http://www.sueddeutsche.de/politik/referendum-in-katalonien-katalanische-regierung-trifft-sich-zu-sondersitzung-1.3692096> (letzter Aufruf: 17.01.2018).

<sup>8</sup> EU-Infothek, Kommentar vom 06.11.2012, abrufbar unter [www.eu-infothek.com/article/koennen-schotten-flamen-basken-und-katalanen-nach-ihrer-unabhaengigkeit-der-eu-verbleiben](http://www.eu-infothek.com/article/koennen-schotten-flamen-basken-und-katalanen-nach-ihrer-unabhaengigkeit-der-eu-verbleiben) (letzter Aufruf: 17.01.2018).

<sup>9</sup> 6. Report des Foreign Affairs Committee des britischen House of Commons vom 23.04.2013, Rz. 15, abrufbar unter <https://publications.parliament.uk/pa/cm201213/cmselect/cmfaff/643/64306.htm#a2> (letzter Aufruf: 17.01.2018).

ten. Aktuelles Beispiel einer Sezession ist die Abspaltung des Süd-Sudans vom Sudan im Jahr 2011.

Bei einer „Dismembration“ hingegen kommt es zu einem Zerfall und Untergang des Altstaates mit der Folge, dass die aufgetrennten Gebiete jeweils neue Staaten und damit jeweils neue Rechtssubjekte bilden, die in der Regel allesamt „bei null anfangen“ und mithin auch in keine internationalen Verträge wie die EU-Mitgliedschaft nachfolgen. Typisches Beispiel für eine Dismembration ist der Zerfall der Tschechoslowakei in die Tschechische Republik und die Slowakische Republik, von denen sich später beide für die Mitgliedschaft in VN bewerben mussten, obschon die vorherige Tschechoslowakei selbst bereits Mitglied dieser gewesen war.

Die in der Mehrheit proeuropäischen Regionalregierungen Schottlands und Kataloniens haben aus naheliegenden Gründen zudem die – dem geltenden Völkerrecht eher unbekannt – Theorie einer gleichberechtigten Trennung ins Spiel gebracht. Hiernach seien im Falle einer tatsächlichen Trennung Mutterstaat und Autonomiegebiet gleichberechtigte Rechtsnachfolger des Altstaates mit der Folge, dass beide Mitglieder der EU blieben.<sup>10</sup>

Die herrschende Meinung in der Völkerrechtswissenschaft geht jedoch davon aus, dass die Autonomiebewegungen Schottlands und Kataloniens im Erfolgsfall Sezessionen darstellen würden.<sup>11</sup> Als Gründe hierfür werden insbesondere die verbleibende Größe des VK (92 % der Bevölkerung und 68 % der Fläche) sowie historische Beispiele (wie z.B. die Unabhängigkeit der irischen Republik vom VK) herangeführt.<sup>12</sup> Während die Mutterstaaten (in den Fällen Schottlands und Kataloniens) also ihren aktuellen Status beibehielten, würden die Autonomiegebiete mit dem Vollzug einer Abspaltung ihre EU-Mitgliedschaft automatisch verlieren.

## **2. Erfordernis der Beantragung einer EU-Mitgliedschaft**

Der Verlust der Mitgliedschaft hätte wie dargestellt zur Folge, dass die neu entstehenden Staaten wie jeder andere Staat, der noch nicht Mitglied der EU ist, ihren Beitritt zur EU beantragen müssten. Hierbei könnte es im Wesentlichen zu drei Problemen kommen.

### ***Nichtanerkennung als Staat***

In Fällen wie dem Kataloniens, in denen die Abspaltung gegen die Verfassung sowie den Willen des Mutterstaates erfolgt, besteht die realistische Möglichkeit, dass der Mutterstaat dem neu entstandenen Staat Katalonien die Anerkennung verweigert. Zwar stellt die Anerkennung durch andere Staaten für die Rechtssubjektivität eines neu gegründeten Staates, der über Staatsgebiet, -volk und -gewalt verfügt, keine konstitutive Voraussetzung, sondern nur eine deklaratorische Erklärung ohne (völker-)rechtlichen Einfluss dar.<sup>13</sup> Sollte Spanien einen neu entstandenen Staat Katalonien allerdings dennoch nicht als Staat anerkennen, so ist nicht auszuschließen, dass auch die EU – angetrieben durch das aus Art. 4 Abs. 3 EUV folgende Prin-

---

<sup>10</sup> Es wäre dann aber wohl mindestens eine Anpassung der Verträge gem. Art. 48 EUV erforderlich, welche – genau wie die Aufnahme eines neuen EU-Mitglieds – einer einstimmigen Entscheidung bedürfte.

<sup>11</sup> 6. Report des Foreign Affairs Committee des britischen House of Commons vom 23.04.2013, Rz. 26, abrufbar unter <https://publications.parliament.uk/pa/cm201213/cmselect/cmfaff/643/64306.htm#a2> (letzter Aufruf: 17.01.2018).

<sup>12</sup> Verfassungsblog, Artikel vom 18.02.2014, abrufbar unter <http://verfassungsblog.de/warum-eu-und-mitgliedsstaaten-verpflichtet-sind-schottische-eu-mitgliedschaft-foerdern/> (letzter Aufruf: 17.01.2018).

<sup>13</sup> zu den konstitutiven Voraussetzungen eines Staates s. Fußnote 2.

zip der Unionstreue – aus Loyalität zu seinem Mitgliedsstaat Spanien eine Anerkennung Kataloniens als Staat und damit einhergehend bereits die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen verweigern würde.<sup>14</sup>

### ***Dauer des Beitrittsverfahrens***

Erkennt die EU den neuen Staat hingegen als solchen an und leitet sie in der Folge den Beitrittsprozess ein, so stellt sich die Anschlussfrage nach der Dauer eines derartigen Verfahrens. Grundsätzlich stellt das EU-Beitrittsverfahren einen langwierigeren und intensiven Prozess dar, der in aktuellen Beispielsfällen wie der Türkei seit 2004, wie Montenegro seit 2010 und wie Serbien seit 2009 andauert. Zwar ist denkbar, dass in den Fällen Schottlands und Kataloniens ein beschleunigter Beitrittsprozess erfolgen könnte, da diese Gebiete Staaten entstammen würden, die bereits etablierte EU-Mitglieder sind. Allerdings wäre auch hier ein intensiver Durchleuchtungsprozess der neuen Staaten erforderlich. Während sich die EU-Kompatibilität zuvor nämlich noch aus dem Zustand des ehemaligen Gesamt-Mutterstaates ergeben hatte, muss sich diese nunmehr allein aus dem reduzierten Neu-Staat ergeben. Das ist jedoch selbst bei wirtschaftsstarken Gebieten keine Selbstverständlichkeit, da für den EU-Beitritt die Erfüllung einer Vielzahl breitgefächerter Voraussetzungen gewährleistet sein muss.<sup>15</sup>

### ***Blockade durch den Mutterstaat***

Selbst wenn der Beitrittsprozess schnell vonstattengeht, ergäbe sich sowohl für Autonomiebewegungen mit als auch für solche ohne ursprüngliches Einverständnis des Mutterstaates eine weitere Unsicherheit aus der Abstimmungsmodalität des Art. 49 Abs. 1 EUV. Dieser sieht für die Aufnahme eines neuen Mitgliedstaates einen einstimmigen Beschluss des Rates der Europäischen Union („Rat“) vor, dem – wie jeder Mitgliedstaat – auch der jeweilige Mutterstaat (nach wie vor) angehört. Sollte es also im Rahmen der jeweiligen Verhandlungen zwischen Mutterstaat und Autonomiegebiet, die nach Vollzug einer Abspaltung zur Entflechtung der bisherigen Verhältnisse zu erwarten wären, zu Unstimmigkeiten zwischen den beiden Parteien kommen (oder bestanden diese bereits von Anfang an), so könnte der Mutterstaat als Mitglied des Rates die Aufnahme des neuen Staates durch ein Veto dauerhaft blockieren.

## **3. Vertrauensschutz und Unionstreue**

Den oben stehenden Erwägungen können allerdings die Gedanken des Vertrauensschutzes und – wiederum – der Unionstreue entgegengesetzt werden.

Ein nach Autonomie strebendes Gebiet war bis zum Zeitpunkt der Abtrennung vom Mutterstaat durch diesen vermittelt seinerseits EU-Mitglied. Als solches standen ihm und seinen Bürgern wie jedem anderen Mitgliedstaat alle Privilegien zu, die das EU-Recht vorsieht bzw. anerkennt. Hierzu gehören auch und insbesondere das Demokratieprinzip, die Anerkennung eines Selbstbestimmungsrechts der Völker sowie die bereits angesprochene Unionstreue. Diese Rechte dürften einem sezedierten Staat und dessen Bürgern auf Basis des Vertrauensschut-

---

<sup>14</sup> so z.B. der belgische Politikprofessor Jérémy Dodeigne in einem Interview mit der Agence France Presse.

<sup>15</sup> Insgesamt handelt es sich hierbei um 35 Verhandlungspunkte, vgl. Wikipedia-Artikel „Erweiterung der Europäischen Union“ [https://de.wikipedia.org/wiki/Erweiterung\\_der\\_Europ%C3%A4ischen\\_Union#cite\\_ref-6](https://de.wikipedia.org/wiki/Erweiterung_der_Europ%C3%A4ischen_Union#cite_ref-6) (letzter Aufruf: 17.01.2018).

zes auch nach dessen Sezession zu gewähren sein, solange im Rahmen der Unabhängigkeitserklärung nicht explizit auch der EU-Austritt erklärt worden ist.<sup>16</sup>

Für das Szenario einer Sezession, die mit Einverständnis des Mutterstaates erfolgt, dürfte daher eine Pflicht der EU und all ihrer Mitgliedstaaten zu folgern sein, einem neu entstandenen europäischen Staat, der alle Voraussetzungen für den EU-Beitritt erfüllt, zeitnah anzuerkennen und nicht den Beitritt durch willkürliches Abstimmungsverhalten (insbesondere des Mutterstaates) zu blockieren.

#### **IV. Fazit**

Aus rechtlicher Sicht dürfte damit im Ergebnis entscheidend sein, ob zukünftige Separationsbewegungen mit oder ohne Einverständnis des Mutterstaates erfolgen. Liegt ein Einverständnis vor, so dürfte das Prinzip der Unionstreue – unter der Prämisse der Erfüllung aller Beitrittsvoraussetzungen – eine möglichst schnelle Aufnahme gebieten. Fehlt ein derartiges Einverständnis, so dürfte dasselbe Prinzip hingegen bereits der Anerkennung als Staat und damit einhergehend der Aufnahme von Beitrittsprozessen entgegenstehen.

Nicht außer Acht zu lassen ist allerdings, dass die EU sich mit diesem Thema in unerforschten Gewässern befindet und das geltende Recht sich mangels konkreter Regelungen in den EU-Verträgen je nach politischem Willen unterschiedlich auslegen lassen dürfte. Eine gerichtliche Kontrolle durch den Gerichtshof der Europäischen Union („EuGH“) wäre zwar möglich und bindend; sie käme aber mit aller Wahrscheinlichkeit zu spät, um die Schaffung vollendeter Tatsachen zu verhindern.<sup>17</sup>

Realpolitisch betrachtet wird es daher letztlich unabhängig von der Frage, ob bei der Sezession eines autonomiestrebenden Gebietes das Einverständnis des Mutterstaates vorliegt oder nicht, stets eine Einzelfallentscheidung sein, wie mit dem Antrag eines neu gegründeten Staates auf Aufnahme in die EU umgegangen wird. Selbst eine Quasi-Aufrechterhaltung der EU-Mitgliedschaft des neuen Staates ist trotz der oben beschriebenen völkerrechtlichen Gegebenheiten nicht undenkbar, soweit ein entsprechender politischer Wille besteht. Die Fähigkeit des Völkerrechts zu einer derartigen, durch den politischen Willen der Staatengemeinschaft bedingten, Flexibilität hat die Welt am Beispiel Russlands, das nach Zerfall der ehemaligen UdSSR – ungeachtet der Klassifizierung dieses Ereignisses als Dismembration – Mitglied der VN geblieben und damit faktischer Rechtsnachfolger der Sowjetunion geworden ist, bereits erlebt. Es bleibt also spannend!

\*\*\*

---

<sup>16</sup> vgl. zum gesamten Absatz Verfassungsblog, Artikel vom 18.02.2014, abrufbar unter <http://verfassungsblog.de/warum-eu-und-mitgliedsstaaten-verpflichtet-sind-schottische-eu-mitgliedschaft-foerdern/> (letzter Aufruf: 17.01.2018).

<sup>17</sup> Verfassungsblog, Artikel vom 18.02.2014, abrufbar unter <http://verfassungsblog.de/warum-eu-und-mitgliedsstaaten-verpflichtet-sind-schottische-eu-mitgliedschaft-foerdern/> (letzter Aufruf: 17.01.2018).