



Die Wege der Integration Kataloniens in die Europäische Union

**Gutachten
Nummer 6**

Barcelona,
14. April 2014



Die Wege der Integration Kataloniens in die Europäische Union

**Gutachten
Nummer 6**

Barcelona,
14. April 2014



Inhalt

1. Gegenstand	5
2. Hypothetische Szenarien	5
3. Prämissen	8
3.1. Das Fehlen ausdrücklicher Regulierung im europäischen und internationalen Recht eines Sachverhalts wie dem der Integration in die Europäische Union eines zukünftigen unabhängigen katalanischen Staates	8
3.2. Die Flexibilität und der Pragmatismus der Europäischen Union	14
4. Juristische Bedingungen und Voraussetzungen, um Teil der Europäischen Union zu sein	17
5. Verfahrensregeln und praktische Konsequenzen der unterschiedlichen Szenarien	21
5.1. Szenario des Verbleibs	21
5.2. <i>Ad-hoc</i> -Beitrittsverfahren	28
5.3. Szenario des ordentlichen Beitritts	31
5.4. Szenario des Ausschlusses als Mitgliedsstaat	32
6. Wahrscheinlichkeiten der Anwendung der unterschiedlichen Szenarien: abzuwägende Argumente	33



7. Alternativen zum Nichtverbleib oder zur nicht erfolgenden schnellen Integration mit Übergangsregelung von Katalonien in die EU	42
7.1. Abschluss einer bilateralen Vereinbarung zwischen Katalonien und der Europäischen Union	43
7.2. Beitritt von Katalonien zur EFTA, zum europäischen Wirtschaftsraum und zum Schengen-Raum	50
7.3. Abschluss von Freihandelsvereinbarungen oder Zollvereinigungen mit Drittstaaten	54
8. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen	55



Die Wege der Integration Kataloniens in die Europäische Union

1. Gegenstand

Dieses Gutachten analysiert an erster Stelle, ob ein zukünftiger katalanischer Staat zum Zeitpunkt der Begründung als solcher¹ und für den Fall, dass seine Integration in die Europäische Union (im Folgenden EU) beantragt wird, innerhalb oder außerhalb der Union verbleiben würde, und welche Wege zur Wiederaufnahme in dieselbe für den letztgenannten Fall bestehen würden. An zweiter Stelle wird untersucht, welches die praktischen vorhersehbaren Konsequenzen dieser hypothetischen Szenarien sind, einschließlich des Szenarios des Ausschlusses *sine die* aus der EU und der Alternativen, die der neue Staat ergreifen könnte, um zum Beispiel die normale Entwicklung der kommerziellen Wechselbeziehungen mit den Mitgliedsstaaten im europäischen Wirtschaftsrahmen sicherzustellen.

2. Hypothetische Szenarien

Die erste der formulierten Fragen lässt eingangs eine Vielfalt an Annäherungen zu, die zu Darlegungszwecken in die vier nachstehend aufgeführten hypothetischen Szenarien gruppiert werden können:

Erstens, Szenario des Verbleibs: Zum Zeitpunkt seiner Gründung und Mitteilung derselben

¹ D. h. ab dem Zeitpunkt zu dem er sich als unabhängiger Staat erklärt und als solcher handelt, bzw. konkreter ab dem Zeitpunkt, ab dem er über eine Staatsgewalt verfügt, die fähig ist, ihre eigenstaatliche Autorität der im Gebiet von Katalonien ansässige Bevölkerung aufzuerlegen und Beziehungen mit sonstigen internationalen Subjekten zu unterhalten.



an die EU bleibt der neue katalanische Staat weiterhin ohne Unterbrechung in die EU integriert. Angesichts der Tatsache, dass es sich um ein Gebiet handelt, das bereits Teil der EU ist, und dass seine Bevölkerung über die europäische Bürgerschaft und das europäische Recht verfügt, wird dieser nicht zum Austritt aus der EU und Beantragung seiner Integration von Außen gezwungen². Die Institutionen der EU wählen, interpretieren und wenden die Verfahrensregeln der Verträge derart an, dass es möglich ist, dass die einzuführenden Anpassungen im Primär- und Sekundärrecht der Union so erfolgen, dass der Fortbestand des neuen Staates innerhalb der EU garantiert wird.

Zweitens, Ad-hoc-Beitrittsverfahren: Zum Zeitpunkt der Vorlage des Beitrittsantrags akzeptiert die EU den automatischen Verbleib des neuen Staates nicht, entscheidet jedoch angesichts der spezifischen Umstände des Falles, ein *Ad-hoc*-Beitrittsverfahren mit besonderen Bedingungen einzuleiten, die einen schnellen Beitritt und insbesondere eine Übergangsregelung ermöglichen, die den Erhalt der höchstmöglichen Zahl der juristischen, wirtschaftlichen und politischen Beziehungen mit der EU und das Aufrechterhalten der Rechte und Pflichten der Bürger und der in Katalonien tätigen Unternehmen zu garantieren.

Drittens, Szenario des ordentlichen Beitritts: Die EU akzeptiert die unverzügliche Eröffnung eines ordentlichen Beitrittsverfahrens als Drittstaat, ohne *Ad-hoc*-Maßnahmen zu ergreifen, um die schnelle Abwicklung des Verfahrens sicherzustellen oder spezifische Übergangsregelungen festzusetzen.

Viertens, Szenario des Ausschlusses als Mitgliedsstaat: Die EU weigert sich, unverzüglich ein Beitrittsverfahren zu eröffnen oder den Status als Beitrittskandidat zu erteilen, d. h., sie weigert sich, das förmliche Beitrittsverfahren zu eröffnen und der neue Staat verbleibt *sine die* außerhalb der EU.

Bei der Analyse der juristischen und praktischen Durchführbarkeit dieser vier Szenarien müssen eingangs zwei Prämissen berücksichtigt werden:

An erster Stelle sehen weder das internationale noch das EU-Recht ausdrücklich einen Sachverhalt vor, wie ihn der katalanische Fall darstellt.

² In diesem Szenario würden die EU und die Mitgliedsstaaten nach vorherigen Verhandlungen mit dem zukünftigen katalanischen Staat dessen Verbleib in der Union akzeptieren, da sie diesem implizit oder explizit den Status als Nachfolgestaat in Rechten und Verpflichtungen des spanischen Vorgängerstaates anerkennen, bzw., was eher unwahrscheinlich ist, in der Eigenschaft als Co-Nachfolgestaat.



An zweiter Stelle hat die EU traditionell eine extrem flexible und pragmatische Haltung bei der Lösung von unvorhergesehenen Problemen eingenommen, die in Bezug auf territoriale Änderungen oder der territorialen Organisation von Mitgliedsstaaten aufgetreten sind und den Anwendungsbereich des Rechts der EU betreffen, und allgemeiner in Bezug auf Ratifizierungsverfahren von Verträgen³, die an bestimmte konfliktgeladene institutionelle Reformen gebunden sind⁴. Im dritten Abschnitt des Gutachtens werden beide Prämissen analysiert.

Ebenso lassen die Tatsache, dass weder das allgemeine internationale Recht noch das Recht der EU ausdrücklich die Integration eines Gebiets vorsehen, das bereits Teil der Union ist, noch die Flexibilität und der Pragmatismus der EU beim Lösen von ähnlichen Problemen darauf schließen, dass der Beitritt eines neuen katalanischen Staates etwas ist, das in einem juristischen Vakuum stattfindet. Das EU-Recht und ersatzweise das internationale Recht regulieren eine Reihe von materiellen und verfahrenstechnischen Bedingungen und Voraussetzungen, die dieser zukünftige Staat zu respektieren hätte, um sich in die Union zu integrieren, unabhängig von Szenario, das sich letztendlich durchsetzt. Dies und die praktischen Konsequenzen, die sich aus der Anwendung der verschiedenen Szenarien ergeben können, werden im vierten und fünften Abschnitt des Gutachtens untersucht.

Nach Festsetzung der Prämissen und der anwendbaren juristischen Rahmen wird im sechsten Abschnitt die exakte Frage danach analysiert, welches der vier beschriebenen Szenarien am Ehesten in der Praxis zur Anwendung kommen würde, wobei von Anfang an akzeptiert wird, dass die Auswahl des einen oder anderen Szenarios weder explizit noch implizit von irgendeiner der anwendbaren Rechtsordnungen auferlegt wird. Die Entscheidung hängt grundlegend von den Bewertungen durch die Institutionen der EU und die

³ Verschiedene Ratifizierungsverfahren der Verträge wurden durch Referenden gebremst, in deren Rahmen die Bürger einiger Mitgliedsstaaten gegen die von der EU vorgeschlagene Reform stimmten. Dies geschah mit der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) von 1986, mit dem Vertrag von Maastricht von 1992 und auch z. B. mit dem Vertrag von Lissabon von 2007. In diesen Fällen mussten neue Konsense gesucht werden, die sich in verschiedenen Protokollen konkretisierten, um verhandelte Lösungen für die aufgekommenen Konflikte zu suchen und so die Zustimmung der Bürger in neuen einberufenen Referenden *a posteriori* oder in Reformen nach den Verträgen zu erlangen.

⁴ Die Institutionen mussten neue *Ad-hoc*-Verfahren zur Veränderung einiger Verfügung finden, die in de Verträge vorgesehene Kompromisse beinhalteten und die später verändert werden sollten, ohne die Verträge zu verändern, wie z. B. die Vorschrift des Artikels 17.5 des EUV und 244 AEUV in Bezug auf die Zusammensetzung der Europäischen Kommission.



Mitgliedsstaaten der grundlegend politischen und insbesondere wirtschaftlichen Argumente zugunsten und gegen die erwähnten Szenarien ab. In diesem sechsten Abschnitt analysieren wir die Überzeugungskraft, die diese unterschiedlichen Argumente mutmaßlich haben können und damit die Anwendungswahrscheinlichkeit der unterschiedlichen Szenarien.

Zuletzt werden im letzten Abschnitt die möglichen Alternativen (bilaterale Verträge mit der EU, Beitritt zur europäischen Freihandelsassoziation -EFTA-, zum Europäischen Wirtschaftsraum -EWR- oder dem Schengen-Raum und Freihandelsabkommen oder Zollvereinigungen mit Drittstaaten) für den Fall analysiert, dass weder der Verbleib des neuen Staates in der EU noch dessen schnelle Integration mit einer *Ad-hoc*-Übergangsregelung stattfinden.

3. Prämissen

3.1. Das Fehlen ausdrücklicher Regulierung im europäischen und internationalen Recht eines Sachverhalts wie dem der Integration in die Europäische Union eines zukünftigen unabhängigen katalanischen Staates

Das Recht der EU reguliert das Beitrittsverfahren von Drittstaaten außerhalb der Union, sieht jedoch nicht explizit Sachverhalte von Territorien vor, die bis zum Zeitpunkt des Antrags auf Integration in die Union als Teile eines Mitgliedsstaates in die Union integriert sind, und von Bürgern, die bereits europäische Bürger sind und ihre Rechte als solche ausüben.

Es ist wahr, dass die EU Sonderfälle der territorialen Erweiterung einiger Mitgliedsstaaten erlebt hat, wie bei der Wiedervereinigung Deutschlands im Jahr 1990, sowie Fälle, in denen ein Teil des Gebiets eines Mitgliedsstaates nicht mehr zur Union gehört, wie im Falle von Grönland, einer autonomen Region Dänemarks, die 1985 nach vorheriger Einberufung eines



Referendums beschloss, nicht mehr zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) zu gehören. Gleichzeitig kann keiner dieser Sachverhalte als wahrhafter Präzedenzfall des katalanischen Falles angesehen werden, da diese offensichtliche abweichende Eigenschaften aufweisen.

Die Regierungsinstitutionen der EU haben sich auch noch nicht offiziell über die zu befolgenden Wege in einem Fall wie dem vorliegenden ausgesprochen.

Es ist wahr, dass verschiedene Mitglieder der Europäischen Kommission, sowie der derzeitige Präsident des Europäischen Rates und einige hohe Funktionäre des Europäischen Parlaments erklärt haben, dass die europäischen Verträge im Gebiet eines neuen Staates, der sich aus einer Abtrennung von einem Mitgliedsstaat der Union ergibt, automatisch nicht zur Anwendung kommen, und dass somit dieser neue Staat, falls er sich in die EU integrieren will, seinen Beitritt zur Union beantragen müsste.

Es ist jedoch zu berücksichtigen, dass in allen Fällen bei Tätigung dieser Aussagen gleichzeitig daran erinnert wurde, dass die Kommission im Jahr 2004 erklärt hat, sich nicht offiziell über diese Frage auszusprechen, bis nicht ein förmlicher Antrag eines „Mitgliedsstaates“ in Bezug auf ein „präzises Szenario“ ergeht und bis ihre Dienste nicht vorab ein juristisches Gutachten vorgelegt haben. Es ist eindeutig, und so wird dies von den europäischen Autoritäten, die diese Erklärungen abgegeben haben, wiederholt angeführt, dass dieser förmliche Antrag nicht gestellt wurde, dass das juristische Gutachten nicht ausgestellt wurde und dass somit, wie bereits erwähnt, derzeit noch keine offizielle Stellungnahme irgendeiner Institution der Union vorliegt⁵.

Unbeschadet dessen ist auch eindeutig, dass diese dienstfertigen Erklärungen, die nicht einstimmig aber zahlreich sind, ein bemerkenswertes Relief aufweisen und zweifelsohne Daten darstellen, die bei der Bewertung der Wahrscheinlichkeit der Anwendung des einen oder anderen Szenarios nicht unberücksichtigt bleiben können. Und aus dieser Perspektive ist auch zu berücksichtigen, dass diese Erklärungen genau die Möglichkeit ausschließen,

⁵ Am 21. Januar 2014 hat das Komitee für Verfassungsangelegenheiten des Europäischen Parlaments beschlossen, eine Meinung vom juristischen Dienst des Parlaments selbst über die Anwendbarkeit des Artikels 48 EUV auf den Sachverhalt der Abtrennung von Schottland vom Vereinigten Königreich („White Paper on Scotland's future“) anzufordern. Es besteht somit die Aussicht auf eine Meinung des juristischen Dienstes des Europäischen Parlaments über die Anwendbarkeit des Artikels 48 EUV auf den schottischen Fall, AFKO_PV (2014)0120-1.



das erste Szenarios des Verbleibs anzuwenden, sich jedoch nicht über das *Ad-hoc*-Szenario der schnellen Integration mit Übergangsregelung aussprechen.

Aus diesen Erklärungen, die üblicherweise allesamt einen ähnlichen Inhalt aufweisen, sind die schriftlich erfolgten Erklärungen des Präsidenten der Kommission in Beantwortung von Fragen von Mitgliedern des Europäischen Parlaments hervorzuheben. Die letzte dieser Reihe von Erklärungen wurde im Amtsblatt der Europäischen Union am 6. November 2013 veröffentlicht⁶. In dieser Erklärung, fügt Präsident Barroso, nachdem er an die Positionierung des Präsidenten Prodi aus dem Jahr 2004 erinnert, gemäß dessen Worten: *„Wenn ein Teil des Gebiets eines Mitgliedsstaates aufhört, Teil dieses Staates zu sein, zum Beispiel, weil es sich in einen unabhängigen Staat verwandelt, werden die Verträge nicht mehr auf diesen Staat angewendet. Mit anderen Worten, eine neue unabhängige Region verwandelt sich aufgrund der Tatsache ihrer Unabhängigkeit in einen Drittstaat in Bezug auf die Union, und ab dem Tag seiner Unabhängigkeit kommen die Verträge nicht mehr auf sein Gebiet zur Anwendung“*, hinzu, dass: *„Es steht der Kommission nicht zu, eine Position über Aspekte der internen Organisation in Bezug auf die Verfassungsverfügungen der Mitgliedsstaaten zu erklären“* und erinnert erneut daran, dass nur: *„Auf Antrag eines Mitgliedsstaates, der eine konkrete Situation detailliert, die Kommission ihre Meinung über die rechtlichen Konsequenzen derselben gemäß der Gesetzgebung der EU darlegen wird“*⁷.

Darüber hinaus ist daran zu erinnern, dass die Kommission, unbeschadet ihrer Funktionen als Antreiberin und „Wächterin über die Verträge“ nicht die einzige Instanz ist, die in dieser Frage eine relevante Rolle spielen wird. Tatsächlich liegt die Schlüsselentscheidung in den Händen des Europäischen Rates und konkret der Repräsentanten jedes Mitgliedsstaates, ohne die Rolle zu vernachlässigen, die auch das Europäische Parlament spielen könnte.

Schlussendlich kann bestätigt werden, dass im Recht der EU keine Normen oder Präzedenzfälle vorhanden sind, die rechtlich von Anfang an irgendeines der analysierten Szenarien auferlegt oder ausschließt.

Gleiches gilt in Bezug auf das allgemeine internationale Recht, das in dieser Materie als

⁶ ABI. C 320 E/185 vom 6. November 2013.

⁷ Für eine eingehendere Analyse der erfolgten institutionellen und doktrinalen Erklärungen, siehe: Alfredo Galán Galán: *„Absonderung von Staaten und Zugehörigkeit zur Europäischen Union: Katalonien am Scheideweg“*, *Institution des Föderalismus, Rivista di studi giuridici e politici*, Nr. 1, 2013, S. 111.



ersatzweiser rechtlicher Rahmen für das EU-Recht agiert. Darüber hinaus ist auch zu berücksichtigen, dass die wenigen Verfügungen des internationalen Rechts, die die Nachfolge von Staaten von der hier analysierten Perspektive aus regulieren, eher allgemeine Prinzipien und Kriterien als obligat zu erfüllende Vorschriften enthalten.

Der Hauptbezugsrahmen im internationalen Recht ist die Wiener Konvention betreffend die Staatennachfolge in Verträgen von 1978, die im Jahr 1996 in Kraft trat⁸, jedoch nur von 22 Staaten ratifiziert wurde, von denen nur sechs EU-Mitglieder sind, zu denen Spanien nicht gehört⁹.

Im Falle der Vereinigung und Trennung von Staaten sieht die Wiener Konvention von 1978 als allgemeine Regelung, insbesondere in Bezug auf die multilateralen Verträge, den Fortbestand der konventionellen Rechte und Verpflichtungen vor, um die Stabilität zu bewahren (Art. 34 Wiener Konvention)¹⁰, obgleich auch Ausnahmen und Nuancen vorgesehen sind. Die Hauptausnahme ist, dass diese Regelungen nicht zur Anwendung kommen, wenn eine Einigung zwischen den Parteien besteht¹¹ und die wichtigste

⁸ Die Wiener Konvention von 1978 betreffend die Staatennachfolge in Verträgen trat am 6. November 1996 in Kraft. Dagegen ist die Wiener Konvention von 1983 betreffend die Staatennachfolge in Vermögen, Archive und Schulden des Staates noch nicht in Kraft getreten. Im Jahr 1987 wurde beschlossen, das Codierungsverfahren der Normen in Bezug auf die Nachfolge in der Eigenschaft als Mitglied der internationalen Organisationen hintanzustellen. Es ist anzumerken, dass diese Konventionen die vorhandenen internationalen Normen über diese Frage nicht ausschöpfen, da verschiedene Verträge bestehen, die die Probleme aus einem konkreten Prozess der Staatennachfolge lösen.

⁹ Es handelt sich um Kroatien, Zypern, die tschechische Republik, Estland, die Slowakei und Slowenien.

¹⁰ Artikel 34 der Wiener Konvention besagt, dass: „Wenn ein Teil oder Teile des Gebiets eines Staates sich abtrennen, um einen oder mehrere Staaten zu bilden, unbeschadet dessen, ob der Vorgängerstaat weiterhin bestehen bleibt oder nicht: a) bleiben alle Verträge, die zum Datum der Staatennachfolge im Hinblick auf die Gesamtheit des Gebietes des Vorgängerstaates gültig sind, weiterhin in Bezug auf jeden der so gebildeten Nachfolgestaaten gültig, / b) bleibt jeder Vertrag, der zum Datum der Staatennachfolge in Bezug auf nur den Teil des Gebietes des Vorgängerstaates, der zu einem Nachfolgestaat wird, gültig ist, weiterhin nur in Bezug auf diesen Nachfolgestaat gültig“.

¹¹ In den delikateren Situationen, wie z. B. im Falle der Nachfolge in multilateralen Verträgen von Staaten, die aus einer Abtrennung von einem anderen Staat entstehen, der weiterhin existiert, verhindern die Flexibilitätsmechanismen die Ableitung von allgemeinen Regeln, die unabhängig von den Wünschen der Parteien und dem Verhalten der übrigen Staaten angewandt werden können.

In der Praxis sehen wir, dass einige Länder mit bestimmten Ausnahmen das Prinzip der "tabula rasa" befolgt haben (wie z. B. Singapur, Pakistan, Bangladesch). Andere haben mit bestimmten Ausnahmen das "Kontinuitätsprinzip" verfolgt. Die Praxis legt eine gewisse Mischung des "pick and choose" offen und um die Situationen zu klären wird in vielen Fällen ein Protokoll zur Bestätigung des Fortbestands erforderlich. Tatsächlich



Flexibilitätsklausel ist jene, die festsetzt, dass die Regel des Verbleibs nicht zur Anwendung kommt, wenn „aus dem Vertrag abzuleiten ist oder in sonstiger Form feststeht, dass die Anwendung des Vertrags in Bezug auf den Nachfolgestaat mit dem Gegenstand und dem Vertragszweck inkompatibel ist oder radikal die Bedingungen seiner Ausführung verändert“ (Art. 35 Wiener Konvention).

Auf jeden Fall besteht eine gewisse Tendenz zugunsten des Kontinuitätsprinzips der multilateralen Verträge, die zum Zeitpunkt der Staatennachfolge gültig sind (ausgenommen für den Fall, dass die betroffenen Staaten etwas anderes entscheiden, wenn die Anwendung des Vertrags in Bezug auf den Nachfolgestaat inkompatibel mit dem Gegenstand und dem Vertragszweck ist oder wenn die Bedingungen zu dessen Durchführung sich radikal verändern). Diese Tendenz manifestiert sich vor allem in bestimmten Kategorien von Verträgen, insbesondere territorialen Verträgen, Verträgen in Bezug auf die Grundrechte, Abrüstungsverträge und Verträge zur Rüstungskontrolle, sowie in Klauseln, die die Respektierung von Einzelpersonen erworbener Rechte und den Willen, eine territoriale und internationale Stabilität sicherzustellen, betreffen. Der Internationale Gerichtshof hat auch darauf verwiesen, dass die Nachfolge von bestimmten Verträgen in Bezug auf die Menschenrechte und das humanitäre und Kriegsrecht automatisch erfolgt¹².

Jenseits der Verträge und bereits in Bezug auf den Beitritt zu internationalen Organisationen ist zu berücksichtigen, dass es die Gründungsverträge jeder einzelnen dieser Organisationen sind, die üblicherweise die Bedingungen, um Mitglied zu werden, und das Beitrittsverfahren, das ausdrücklich oder implizit festgelegt sein kann, selbst regeln. Tatsächlich setzt Artikel 4 der Wiener Konvention fest, dass deren Vorschriften Anwendung finden: „unbeschadet der Normen in Bezug auf die Erlangung der Mitgliedseigenschaft und unbeschadet aller

ist ein einzigartiges Beispiel die Feststellung, dass Spanien Russland als ausschließliche Weiterführerin der alten UdSSR anerkannt hat; die automatische Konsequenz der spanische These war die vollständige Gültigkeit der Vereinbarungen des Vorgängerstaates, was die russische Föderation anbelangt. Spanien hat auch die Gültigkeit der Mehrheit der Vereinbarungen des Vorgängerstaates im Hinblick auf die übrigen Nachfolgestaaten anerkannt.

Die Praxis zeigt, dass die Regelungen der Wiener Konvention der Ausdruck eines auf die Umstände zurückzuführenden Konsens sind, der nicht konsolidiert wurde.

¹² Internationaler Gerichtshof, Urteil vom 25. September 1997, „*Affaire relative au projet Gabčíkovo-Nagymaros (Hongrie/Slovaquie)*“, *Recueil CIJ*, §121-123.



sonstigen einschlägigen Normen der Organisation”¹³, weshalb es somit jede internationale Organisation selbst ist, die entscheidet, welches der Beitrittsweg für neue Mitgliedern ist, der am Besten an ihre Anforderungen und ihre besondere Natur angepasst ist.

In diesem Bereich existieren ebenfalls keine internationalen Gewohnheitsvorschriften, die als verbindlich erachtet werden könnten¹⁴ und es gibt keine Einigung in der Doktrin bei der Präzisierung, welches die vorherrschenden Tendenzen unter den internationalen Organisationen in Bezug auf die Nachfolge von Staaten sind, wenn Abtrennungsverfahren stattfinden, wobei die *Kasuistik* die allgemeine Praxis darstellt.

Zusammenfassend kann aus dem internationalen Recht keinerlei Vorschrift oder Prinzip abgeleitet werden, die irgendeines der vier erwähnten Szenarien des Verhältnisses von Katalonien zur EU auferlegt oder verhindert. Unbeschadet dessen lässt diese Prämisse, wie wir bereits erwähnt haben und später noch wiederholen werden, nicht den Schluss zu, dass die von der EU und den Mitgliedsstaaten im Hinblick auf diese Szenarien zu ergreifende Entscheidung keinerlei juristische Grenzen aufweist. Ganz im Gegenteil sind die substantiellen und verfahrenstechnischen Bedingungen zu respektieren, die von diesen Verordnungen festgesetzt werden, und insbesondere das EU-Recht. Obschon, wie wir ebenfalls sehen werden, der nie dagewesene Charakter des katalanischen Falles das Ausmaß des Freiheitsspielraums, den sich die EU üblicherweise bei der Auswahl, Auslegung und Anwendung des europäischen Rechts erlaubt, erhöhen und in der Praxis, ungeachtet dessen, ob man dies zugeben will oder nicht, dazu führen wird, dass die Option für das eine oder andere Szenario nicht so sehr auf juristischen Kriterien sondern vielmehr auf politischen und insbesondere wirtschaftlichen Kriterien und Interessen beruhen wird.

¹³ Siehe die Analyse von K. G. Bühler: *“State succession and membership in international organisations: legal theories versus political pragmatism”*, Kluwer Law International, la Haia, 2001, Seiten 30-35. In dieser Studie werden sechs Antwortkategorien identifiziert: die Fortführung der Mitgliedeigenschaft, die Wiedererlangung der Mitgliedeigenschaft, die Zulassung *ex novo* als Mitglied, die Nachfolge in der Eigenschaft als Mitglied, der Ersatz in der Eigenschaft als Mitglied und die Verschmelzung in der Eigenschaft als Mitglied (S. 287 ff.)

¹⁴ Der Internationale Gerichtshof hat nur die Regeln der Unantastbarkeit der territorialen Regelungen des Artikels 12 der Wiener Konvention von 1978 als Ausdruck des Gewohnheitsrechts anerkannt und sich ausdrücklich geweigert, Stellung zum Gewohnheitscharakter des Artikels 34 für den Fall von Abtrennungen von Staaten zu nehmen. Aber die Badinter-Kommission (gegründet im Jahr 1991) unterstrich den dispositiven Charakter der Prinzipien und Regeln des internationalen Rechts in Sachen Staatennachfolge. So müssten die Probleme, die sich aus der Staatennachfolgen ergeben, in ausgewogener Form mittels Einigung der betroffenen Staaten gelöst werden. Siehe A. Pellet *“The opinions of the Badinter Arbitration Committee. A second Breath for the Self-Determination of Peoples”*. ESIL, 1992, S. 182.



3.2. Die Flexibilität und der Pragmatismus der Europäischen Union

Die EU hat traditionell eine flexible und pragmatische Haltung angesichts von komplexen Problemen eingenommen, die keine ausdrückliche Antwort in den Verträgen fanden, wobei in jedem Fall die *Ad-hoc*-Lösung gesucht wurde, die am Besten die Interessen der EU - einschließlich ihres integrativen Gründungswillens- und die Interessen ihrer Mitgliedsstaaten mit den Interessen und den spezifischen Eigenschaften der Kandidatenstaaten vereinbaren ließ.

Diese Flexibilität und dieser Pragmatismus haben sich seit Anbeginn des Aufbauprozesses von dem offenbart, was die EU bis heute sein sollte. Es genügt, beispielsweise daran zu erinnern, dass bei der ersten Veränderung der Grenzen, die im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) im Jahr 1957 stattfand, die Region Saarland von Frankreich an Deutschland (BRD) überging, ohne dass irgendeine Neuverhandlung des EGKS-Vertrags stattfand. Es wurde erachtet, dass die Übertragung dieses Gebiets aus der französischen an die deutsche Landeshoheit keine Folgen im Hinblick auf die Anwendung des europäischen Vertrags haben würde¹⁵.

Ein weiteres relevantes Beispiel für Pragmatismus, in diesem Fall in Bezug auf die Reform des Territorialbereichs der Anwendung der Verträge, ist das bereits erwähnte Beispiel von Grönland. Seine Bürger, die im Jahr 1979 einen Zustand der politischen Autonomie innerhalb des dänischen Staates erlangt hatten, stimmten am 23. Februar 1982 zugunsten des Austritts aus den Europäischen Gemeinschaften. Nach einem Zeitraum der Verhandlungen mit der Kommission setzte der Rat die Austrittsbedingungen von Grönland am 20. Februar

¹⁵ Der Fall von Algerien, das 1962 seine Unabhängigkeit von Frankreich erklärte, weist eine radikal andere Problematik auf, da es sich in einer Kolonialsituation befand und durch die Unabhängigkeitserklärung nicht die Voraussetzung erfüllt wurde, ein "europäischer Staat" zu sein. Und dennoch muss als Zeichen der Flexibilität der EU -in diesem Fall des EWR- daran erinnert werden, dass der EWR Algerien als Gebiet der Europäischen Gemeinschaften erachtete, da es Teil der französischen Republik war und darüber hinaus der Artikel 227.2 des EWR-Vertrags ausdrücklich für dieses Gebiet eine Sonderregelung zur Anwendung einiger der Verfügungen der Verträge festlegte. Zum Zeitpunkt der Unabhängigkeit forderte der algerische Staat, dass auf ihn weiterhin die vorgesehenen Maßnahmen des Artikels 227 angewendet würden. Der EWR änderte weder seinen Vertrag noch antwortete er ausdrücklich auf das Ansinnen des neuen Staates, aber es wurden übergangsweise bilaterale Vereinbarungen zwischen den Mitgliedsstaaten des EWR und Algerien unterzeichnet und zuletzt kam es 1996 zur Unterzeichnung einer Kooperationsvereinbarung zwischen dem EWR und dem algerischen Staat.



1984 fest. Grönland, das seit dem 1. Februar 1985¹⁶ nicht mehr zu den Gemeinschaften gehört, nahm über die Formel „überseeische Länder und Gebiete“ (mittels einstimmig gefasstem Beschluss) gemäß den Vorgaben des IV. Teils des EGV den Status als Partner der Gemeinschaften ein. Die Vereinbarung ermöglichte es Grönland, weiterhin europäische Gelder zu erhalten und freien Zugriff auf den europäischen Markt für Fischereiprodukte zu haben. Der grönländische Fall war das Ergebnis eines politischen Verfahrens, das in keinem Artikel der Verträge vorgesehen war.

Die Europäische Gemeinschaft wies dieselbe Flexibilität und denselben Pragmatismus auch in Bezug auf den Integrationsprozess des wiedervereinten Deutschlands in die Europäischen Gemeinschaften auf. Der Europäische Rat von April 1990 beschloss, dass die Integration ab dem Zeitpunkt wirksam wäre, zu dem die Wiedervereinigung der beiden Deutschland gesetzlich festgesetzt war, wobei jegliche Anwendung von Beitrittsklauseln oder die Revision der Verträge ausgeschlossen wurde¹⁷. Seit diesem Datum haben die Europäischen Gemeinschaften ihre Fläche um 108 000 km² und ihre Einwohnerzahl um 16 Millionen erhöht. Es handelte sich um eine schnelle politische Verhandlung, während der die Mitgliedsstaaten die Bedingungen ratifizierten, unter denen der Absorptionsprozess eines neuen Gebietes und dessen Einwohner und Unternehmen durch einen anderen Staat, der bereits Mitglied der EU war, stattfinden sollte. Dabei kam das Selbstbestimmungsprinzip der Völker gemäß dem Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland zur Anwendung, um die Wiedervereinigung der östlichen und westlichen Länder zu rechtfertigen. Die verwendete Formel zeigt im Grunde den Wunsch Deutschlands, politische Vetos seitens irgendeines Mitgliedsstaates zu vermeiden, und es war im Rahmen des Europäischen Rates von Dublin (April 1990), dass der besondere politische Kontext in Betracht gezogen und ein *Ad-hoc*-Eilverfahren eingeleitet wurde, um die technischen Probleme der Wiedervereinigung zu lösen, ohne eine Revision der Verträge starten zu müssen¹⁸. Zuvor erfolgten bilaterale

¹⁶ *“Treaty amending, with regard to Greenland, the Treaties establishing the European Communities”*, ABl. L 29, 1. Februar 1985.

¹⁷ Die Europäische Kommission argumentierte, dass die Beitrittsklausel nicht anwendbar war (alter Artikel 237 EGV), da die Integration der BRD ein "Sonderfall" war, auch wenn die Probleme technisch den Problemen ähnelten, die sich bei jedem Beitritt ergeben. Siehe *“Die Europäische Gemeinschaft und die deutsche Wiedervereinigung. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften. Beiblatt 4/1990. Luxemburg. 1990”*. Auch E. Grabits: *“L’Unité allemande et l’intégration européenne”*, RGDIP, 3-4, 1991, S. 423-441.

¹⁸ In Bezug auf die deutsche Wiedervereinigung wurde ein Vertrag zwischen der BRD und der DDR unterzeichnet, der die Weiterführung der Verträge der BRD für das gesamte Staatsgebiet und die Überprüfung



politische Gespräche und Vereinbarungen, insbesondere mit Frankreich und dem Vereinigten Königreich.

Ebenfalls paradigmatisch ist der Fall von Zypern, das im Jahr 2004 als *de facto* geteilte Insel zum EU-Mitglied wurde. Angesichts der Unmöglichkeit, zwischen dem türkisch-zypriotischen Teil und dem griechisch-zypriotischen Teil zu einer Einigung zu gelangen, wurde beschlossen, dass die gesamte Insel zum EU-Mitglied werden sollte, jedoch das europäische Recht nur auf den griechisch-zypriotische zur Anwendung käme. Konkret wurde anhand einer salvatorischen Klausel im Beitrittsvertrag von 2003 und mittels Aufnahme des Protokolls 10 die Aussetzung der Anwendung der Verträge und des EU-Rechts auf den Nordteil der Insel beschlossen, die zum Beispiel zur Folge hat, dass die europäischen Zoll- und Steuerpolitiken nicht auf diesen Teil von Zypern Anwendung finden. Es wurde jedoch wiederum beschlossen, dass diese Aussetzung des „EU-Acquis“ keine Auswirkung auf die persönlichen Rechte der Bevölkerung des Nordens der Insel (die türkischen Zyprioten) haben sollte, die europäische Bürger sein könnten, auch wenn sie im Nordteil leben, soweit Sie die Nationalität der Republik Zypern beibehalten oder erlangen, wie es für die Mehrheit der türkischen Zyprioten der Fall ist¹⁹.

Ein weiteres Beispiel, das den Pragmatismus der EU angesichts komplexer Situationen zur Geltung bringt, ist die Entscheidung des Rates der Union hinsichtlich der Aufnahme von Verhandlungen, um eine Partnerschafts- und Stabilisierungsvereinbarung mit Kosovo abzuschließen²⁰. In der Debatte zwischen den Vertretern der Mitgliedsstaaten im Rat der Union wurde, um zu vermeiden, dass die Vereinbarung von allen Mitgliedsstaaten der EU ratifiziert werden muss und letztendlich, um zu vermeiden, dass sich Staaten über die Ratifizierung der Vereinbarung aussprechen müssten, die derzeit den Staat Kosovo noch

der Verträge der DDR im Hinblick darauf, ob diese weiter bestehen bleiben sollten, anzupassen oder für ungültig zu erklären wären, festsetzte.

¹⁹ Die türkisch-zypriotischen Bürger weisen jedenfalls in Bezug auf die Ausübung des Stimmrechts gewisse Einschränkungen auf, die hauptsächlich auf die Verfassung und die Vorschriften der Republik Zypern zurückzuführen sind.

²⁰ Die EU und Kosovo begannen am 28. Oktober 2013 die Verhandlungen für den Abschluss der Partnerschafts- und Stabilisierungsvereinbarung mit Kosovo als vorbereitenden Schritt zur Beitrittskandidatur. Die Formel wurde im Rat vom Juni 2013 vereinbart, um zu ermöglichen, dass Spanien, Griechenland, Slowakei, Rumänien und Zypern, die die Unabhängigkeit Kosovos nicht anerkannt haben, sich nicht dagegen stellen, dass die Kommission die Verhandlungen zum Abschluss der Partnerschaftsvereinbarung zwischen EU und Kosovo als ausschließlich europäische Vereinbarung aufnimmt.



nicht anerkannt haben, durch Konsens des Rates beschlossen, dass die zukünftige Vereinbarung nicht als Mischvereinbarung (EU und Mitgliedsstaaten) unterzeichnet werden sollte, sondern diese ausschließlich von der EU unterzeichnet werden würde, obgleich das aktuelle Projekt einige Zuständigkeiten sehr strittiger exklusiver Natur der EU betrifft²¹.

Die Flexibilität und der Pragmatismus der Union könnten im Fall von Katalonien höher sein, in dem, angesichts seiner vorherigen Zugehörigkeit zur EU und des Fehlens ausdrücklicher Regulierung dieses Sachverhalts, die anwendbaren juristischen Normen einen noch größeren Spielraum als in anderen Fällen lassen.

4. Juristische Bedingungen und Voraussetzungen, um Teil der Europäischen Union zu sein

Wie Artikel 49 des EUV festsetzt, muss man, um Mitglied der EU zu sein, „ein europäischer Staat“ sein und die grundlegenden Werte teilen, die die Geburt der Union inspirieren. Unter diesen Werten fordert der Artikel 2 des EUV den Respekt und den Kompromiss zur Förderung des Respekts der menschlichen Würde, der Freiheit, der Demokratie, der Gleichheit, des Rechtsstaates und der Menschenrechte, einschließlich der Rechte von Personen, die Minderheiten angehören.

Neben diesen Werten des Artikels 2 erfordert die Zugehörigkeit zur EU auch die Erfüllung einer Reihe von eher wirtschaftlichen und juristisch-institutionellen Auswahlkriterien, die vom Europäischen Rat beschlossen wurden, sowie insbesondere derjenigen, die vom

²¹ Es handelt sich u. a. um die folgenden Zuständigkeiten: regionale Kooperation, Freiheit und Sicherheit (Datenschutz, Visa, Grenzen, Asyl, Immigration und Emigration, Geldwäsche, Finanzierung von Terrorismus, Drogen, organisiertes Verbrechen), Wirtschaft und Handel, Statistiken, Banken, Versicherungen und Finanzdienstleistungen, finanzielle Kontrolle und Audits, Förderung von Investitionen, Gewerbe, kleine und mittelständische Unternehmen, Fremdenverkehr, Landwirtschaft und Agrar- und Ernährungswirtschaft, Fischerei, Zoll, Steuern, soziale Kooperation, Bildung, Kultur, audiovisuelle Mittel, Informationsgesellschaft, elektronische Kommunikation, Information und Kommunikation, Transport, Energie, Umwelt, Klimawandel, Bürgerschutz, Forschung und technologische Entwicklung, regionale und lokale Entwicklung, öffentliche Verwaltung oder finanzielle Kooperation.



Europäischen Rat von Kopenhagen (21. und 22. Juni 1993) festgesetzt wurden²². Diese Kriterien von Kopenhagen wurden unter der Prognose des zukünftigen Beitritts der Länder in Zentral- und Osteuropa ergriffen und legen deshalb eine besondere Betonung auf die Notwendigkeit, dass diese Länder das westliche Wirtschaftsmodell (Vorhandensein einer funktionierenden Marktwirtschaft sowie die Kapazität, sich dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften innerhalb der Union zu stellen, Kapazität zur Übernahme der Zwecke der politischen, wirtschaftlichen und monetären Union) und das politische und rechtliche Modell der Europäischen Union (Stabilität der Institutionen, die die Demokratie garantieren, der Rechtsstaat, die Beachtung der Menschenrechte und der Schutz der Minderheiten) teilen. Obgleich die Kriterien von Kopenhagen, wie bereits erwähnt, an die Länder Zentral- und Osteuropas gerichtet waren, erachtet die EU diese im Allgemeinen als auf die späteren Erweiterungsprozesse anwendbar²³.

Es scheint offensichtlich, dass ein zukünftiger katalanischer Staat die besagten Zulassungsbedingungen und -anforderungen bei weitem erfüllen wird. Tatsächlich wird dies durch die lange vorherige Zugehörigkeit zur EU, wenn auch als Teil eines Mitgliedsstaates, nachgewiesen.

Die bedeutendsten neuen Anforderungen, denen sich der katalanische Staat stellen müsste, sind diejenigen, die sich aus der Notwendigkeit zur Schaffung einiger Regulierungs- und Koordinationsorgane und im Allgemeinen einiger neuer Organisationsstrukturen, die die EU auferlegt, um die Politiken der Union²⁴ zu implementieren und zu verwalten, sowie der Notwendigkeit, das europäische Sekundärrecht, das dies erfordert, in die neue katalanische Rechtsordnung umzusetzen, ergeben.

Es handelt sich zweifelsohne um Aufgaben, die einen gewissen Aufwand erfordern. Der zukünftige katalanische Staat würde jedoch über ausreichend Mittel und Erfahrung verfügen, um sich diesen ohne jegliche Schwierigkeiten zu stellen, insbesondere, wenn berücksichtigt

²² Siehe http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-93-3_es.htm.

²³ Siehe http://ec.europa.eu/enlargement/policy/conditions-membership/index_fr.htm.

²⁴ Tatsächlich haben die Institutionen der EU keine Aufstellung von Organen veröffentlicht, die für notwendig erachtet werden, um sicherzustellen, dass die Staaten fähig sind, das europäische Recht anzuwenden. Diese Anforderungen sind aus den so genannten Screenings hinsichtlich der Erfüllung der Kapitel des "EU-Acquis" abzuleiten, denen die EU die Beitrittskandidaten unterzieht. Besonders relevant sind die eher erst vor kurzem angewandten Screenings.



wird, dass anfänglich die Übertragung des Sekundärrechts größtenteils durch Verweise auf die heute gültige spanische Gesetzgebung erfolgen könnte, und andererseits, dass ein Teil der neuen Organe und Verwaltungsstrukturen, die von der EU gefordert werden, durch Anpassung von heute bereits bestehenden Strukturen geschaffen werden könnte.

Über diese Erwägungen hinaus darf nicht vergessen werden, dass die katalanische Wirtschaft vollständig in die europäischen Handelsbewegungen integriert ist, dass die katalanische Kultur in die kulturelle, intellektuelle und künstlerische europäische Tradition eingefügt ist und dass Katalonien eine tief verwurzelte europäische Berufung aufweist, die immer die Stärkung des europäischen Integrationsprozesses verteidigt hat.

Tatsächlich ist die einzige Zulassungsbedingung, die überhaupt einen Kommentar erfordert, gerade der Sachverhalt der Zulassung: die Forderung der Eigenschaft des Staates und konkreter die Frage, ob es vor dem Antrag auf Eintritt in die Union erforderlich wäre, dass der katalanische Staat international von anderen Staaten oder von anderen internationalen Organisationen anerkannt wurde²⁵.

Um auf diese Frage zu antworten, müssen unterschiedliche Faktoren berücksichtigt werden: Erstens, dass die Geburt eines Staates essentiell mehr eine Frage der Tatsache als des Rechts ist. Zweitens, dass die Gründe, aus denen die übrigen Staaten und internationalen Organisationen beschließen, einen Staat als internationales Rechtssubjekt anzuerkennen, grundlegend politisch sind, d.h., dass sie nicht von der Erfüllung oder Nichterfüllung von feststehenden juristischen Anforderungen abhängig sind. Und drittens, dass diese Anerkennung entweder ausdrücklich und über eine formelle *Ad-hoc*-Handlung, z. B. über eine Anerkennungsnotiz, erfolgen kann, oder implizit und stillschweigend durch die Unterzeichnung von Übereinkünften oder Verträgen mit einem anderen Staat oder auch durch Annahme seines Beitritts zu einer internationalen oder überstaatlichen Organisation. In allen diesen Fällen ist die Unterzeichnung oder Akzeptanz des Eintritts stillschweigend mit der Anerkennung der Eigenschaft der anderen unterzeichnenden oder antragstellenden Partei als Subjekt des internationalen Rechts gleichgestellt.

Aus den obigen Ausführungen lässt sich ableiten, dass es für den Eintritt in die EU nicht eine

²⁵ Siehe Gutachten des Beratungsrats für den nationalen Übergang über die Beziehungen Kataloniens mit der internationalen Gemeinschaft, in dem dieses Thema behandelt wird.



Bedingung *sine qua non* darstellt, dass der zukünftige katalanische Staat vorab formell als Staat oder als internationales Subjekt von irgendeinem anderen Staat oder von bestimmten internationalen Organisationen, zum Beispiel der UNO oder dem Europäischen Rat, anerkannt wurde. Somit könnte die EU die erste Organisation sein, die diese Tatsache implizit aber eindeutig anerkennt. Ebenso steht es außer Zweifel, dass die vorherige Anerkennung durch andere Staaten oder sonstige internationale Organisationen den Integrationsprozess in die Union erleichtern würde²⁶. In jedem Falle ist hervorzuheben, dass Katalonien, während die EU dieses nicht als unabhängigen Staat anerkennt, „weiterhin Mitglied“ der Union als Teil des spanischen Staates bleibt.

Die vorhergehende Feststellung führt zu der Bestätigung, dass die Verfahren zum Verbleib oder Beitritt in die EU vom neuen katalanischen Staat, nachdem dieser als solcher gegründet wurde, beantragt werden könnten und sollten. Die einzige Ausnahme wäre der Fall des Verbleibs von Katalonien in der EU auf Antrag des spanischen Staates (in einem Rahmen der Abmachung mit Katalonien), die wir in diesem Gutachten als eine Variante des ersten Szenarios analysieren.

Zuletzt ist auf zwei Umstände zu verweisen, die zwar streng genommen nicht als Zulassungsbedingungen eingestuft werden können, jedoch vom internationalen Recht und damit vom europäischen Recht bei der Anerkennung von neuen Staaten und sekundär beim Beitritt zu bestimmten internationalen Organisationen sehr berücksichtigt werden. Einerseits der demokratische und friedliche Charakter des verfolgten Prozesses, um ein unabhängiger Staat zu werden, und andererseits, ob dieser Prozess in Übereinstimmung mit dem vorher bestehenden Staat erfolgt ist oder zumindest eindeutig und wiederholt versucht wurde, diesbezüglich zu einer Einigung zu gelangen. Dieser Aspekt wird im betreffenden Abschnitt analysiert.

²⁶ Es ist wahr, dass in der Mehrheit der so genannten Screenings über die Erfüllung der Kapitel des "EU-Acquis", den die EU die Beitrittskandidaten unterzieht, nach den internationalen Organen, zu denen diese Staaten gehören, und nach den internationalen Verträgen, die unterzeichnet wurden, gefragt wird. Oftmals werden diese auch angehalten, bestimmten Organen beizutreten oder bestimmte Verträge zu unterzeichnen, wobei ihre Hilfe angeboten wird, aber dies sind keine Vorbedingungen für die Integration in die EU.



5. Verfahrensregeln und praktische Konsequenzen der unterschiedlichen Szenarien

Nach einem möglichen günstigen Ergebnis für die Unabhängigkeit von Katalonien aufgrund einer Volksbefragung oder Volkswahl müsste die Generalitat (Regierungsbehörde Kataloniens) feststellen, welches der möglichen Szenarien am besten ihren Interessen entspricht, und einen Prozess der Vorverhandlungen, offiziellen Verhandlungen und förmlichen Verhandlungen mit dem spanischen Staat, mit den Institutionen der EU und mit den übrigen Mitgliedsstaaten planen und später implementieren, um ihre Option geltend machen zu können.

In jedem Falle müssen, unabhängig davon, welches der Szenarien letztendlich ausgewählt wird, einige Verfahrensregeln berücksichtigt werden und man muss sich der Konsequenzen bewusst sein, die sich aus der Anwendung jedes einzelnen dieser Szenarien ergeben können, damit der neue Staat die notwendigen Strategien ergreifen kann, um die Anwendung des europäischen Rechts und die derzeit bestehenden wirtschaftlichen und kommerziellen Beziehungen aufrecht erhalten zu können.

5.1. Szenario des Verbleibs

Dieses Szenario ist zweifelsohne dasjenige, das am Besten den Interessen Kataloniens entspricht, da es diesem erlaubt, innerhalb der Union ohne Kontinuitätslösung zu verbleiben, d. h., ohne die Notwendigkeit, auszutreten und von außen ein Beitrittsverfahren anzustrengen.

Für den Fall, dass Katalonien und die EU sich für dieses Szenario entscheiden, wären die folgenden Verfahrensregelungen zu beachten:

An erster Stelle müsste das Parlament von Katalonien einen Beschluss fassen, der den Willen zur weiteren Zugehörigkeit zur EU ausdrückt. Die Entscheidung des Parlaments müsste die Verpflichtung mit den europäischen Werten und Leitbildern enthalten. Sie müsste



auch die Erfüllung seitens des neuen Staates der politischen, juristischen und wirtschaftlichen Anforderungen erklären, die die Union für die Mitgliedsstaaten fordert, und zuletzt müsste sie Bezug auf die Absicht nehmen, innerhalb des festzusetzenden Zeitraums die internen Anpassungen vorzunehmen, die erforderlich sind, um weiterhin Teil der EU bleiben zu können²⁷.

Es wäre die Aufgabe des Präsidenten der Generalitat in dessen Eigenschaft als höchster Repräsentant des neuen Staates, diese Entscheidung des Parlaments und die anhängenden Unterlagen bei den europäischen Institutionen abzuwickeln.

Die Institution der EU, die für einen Ausspruch im Hinblick auf den Antrag auf das Fortbestehen von Katalonien am geeignetsten wäre, ist der Europäische Rat in seiner Eigenschaft als höchste politische Instanz der europäischen Institutionen und als Organ, dem die Funktion zugewiesen ist, der Union die erforderlichen Entwicklungsimpulse zu geben (Artikel 15.1 des EUV). So geschah es, wie bereits ausgeführt, im Falle der Aufnahme des wiedervereinten Deutschlands, die, unbeschadet der offensichtlichen Unterschiede, eine gewisse Ähnlichkeit zum katalanischen Fall aufweist, der hier untersucht wird.

Falls diese Alternative ergriffen wird, müsste sich der Europäische Rat nach Konsens²⁸ zugunsten des Verbleibs von Katalonien in der EU aussprechen. Nach Ergreifung dieses Beschlusses und damit nach anfänglicher Genehmigung des Verbleibs von Katalonien in der EU würde ein Verhandlungsprozess eingeleitet, um das Primär- und Sekundärrecht an die Präsenz eines neuen Mitglieds im Schoße der Europäischen Union anzupassen und die internen Anpassungen vorzunehmen, die von Katalonien durchzuführen wären, um weiter Teil der EU bleiben zu können.

Tatsächlich müssten im Gegensatz zu dem, was im deutschen Fall geschah²⁹, einige dieser

²⁷ Diese Inhalte könnten in einem erklärenden Memorandum ausgeführt sein, das die vom Parlament von Katalonien getroffene Entscheidung begleitet.

²⁸ Artikel 15.4 EUV setzt fest, dass der Europäische Rat sich durch Konsens ausspricht, ausgenommen für den Fall, dass die Verträge etwas anderes vorgeben.

²⁹ In diesem Fall erachtete die EU in einer eindeutigen Offenlegung des Pragmatismus und der Flexibilität die Änderung des Primärrechts der Union für nicht notwendig und die Anpassungen des europäischen Rechts erfolgten grundlegend über Verordnungen, Richtlinien und *Ad-hoc*-Instrumente. Siehe „*Die Europäische Gemeinschaft und die deutsche Wiedervereinigung*“. Beiblatt 4/90 des Bulletins der Europäischen



Anpassungen mittels Abänderung der Verträge der Union festgehalten werden, unbeschadet dessen, dass es sich um sehr konkrete Abänderungen handelt, wie zum Beispiel die Aufnahme des Namens des neuen Mitgliedsstaates der Union in die Verträge, die Änderung der Vorschriften, die die Beteiligung des neuen Staates an einigen der Institutionen der EU festlegen³⁰ oder die Erwähnung von Katalanisch als Vertragssprache.

Diese Änderungen müssten vorzugsweise im Wege des Reformverfahrens der Verträge aus Artikel 48 EUV erfolgen, da streng genommen das Verfahren des Artikels 49 EUV für die Veränderung des Primärrechts im Rahmen des Beitrittsverfahrens von neuen Staaten vorgesehen ist, die nicht Teil der Europäischen Union gewesen sind³¹. In diesem Sinne haben sich u. a. David Edward, der diese Frage eingehend analysiert hat³², sowie die schottische Regierung in ihrem Dokument „*Scotland's future. Your guide to an independent Scotland*“³³ ausgesprochen. Von den in Art. 48 EUV vorgesehenen Verfahren wäre das in

Gemeinschaften — Kommission, Luxemburg: Büro für öffentliche Publikationen der Europäischen Gemeinschaften, 1990.

³⁰ Siehe Jordi Matas i Dalmases; Alfonso González Bondia; Jordi Jara i Manzano; Laura Román i Martín: „*Die interne Erweiterung der Europäischen Union. Analyse der rechtlich-politischen Konsequenzen für die Europäische Union im Falle der Abspaltung oder Auflösung eines Mitgliedsstaates*“, Barcelona, Stiftung Fundació Josep Irla, CMC, Juni 2010.

³¹ Sicherlich kann angesichts der Flexibilität, über die die EU in derartigen Fällen verfügt, die Möglichkeit des Weges des Artikels 49 EUV nicht *a priori* ausgeschlossen werden. Ebenso ist die anfängliche Anerkennung des Europäischen Rates hinsichtlich des Verbleibs des neuen Staates innerhalb der Union, die dieses erste Szenario auszeichnet, nicht auf die strenge Untersuchung der Erfüllung der Beitrittsbedingungen des Art. 49 EUV noch auf die höhere Blockierungskapazität gegen den neuen Staat, die die Mitgliedsstaaten haben, beschränkt, wie wir nachstehend noch untersuchen werden.

³² David Edward (britischer Richter des Gerichts erster Instanz der Europäischen Union von 1989 bis 1992 und des Europäischen Gerichtshofes von 1992 bis 2004, emeritierter Professor der Universität Edinburgh), im Artikel „*Schottland und die Europäische Union*“. Siehe Artikel von David Edward in:

<http://www.scottishconstitutionalfutures.org/OpinionandAnalysis/ViewBlogPost/tabid/1767/articleType/ArticleView/articleid/852/David-Edward-Scotland-and-the-European-Union.aspx>

³³ „*Article 49 does not appear to be the appropriate legal base on which to facilitate Scotland's transition to full EU membership. The alternative to an Article 49 procedure, and a legal basis that the Scottish Government considers is appropriate to the prospective circumstances, is that Scotland's transition to full membership is secured under the general provisions of Article 48. Article 48 provides for a Treaty amendment to be agreed by common accord on the part of the representatives of the governments of the member states.*

Article 48 is therefore a suitable legal route to facilitate the transition process, by allowing the EU Treaties to be amended through ordinary revision procedure before Scotland becomes independent, to enable it to become a member state at the point of independence“. S. 221 des Gutachtens.



den Absätzen 2 bis 5 regulierte Verfahren³⁴ für die ordentliche Revision der Verträge anzuwenden. Dieser ist flexible verfasst³⁵ und schränkt die Reichweite der Materien, die abgeändert werden können, nicht ein³⁶.

Das ordentliche Revisionsverfahren der Verträge kann von der Regierung eines jeden der Mitgliedsstaaten, dem Europäischen Parlament oder von der Kommission eingeleitet werden durch Vorlage eines Revisionsprojekts der Verträge beim Rat, der dieses an den Europäischen Rat weiterleitet und an die nationalen Parlamente zustellt (Art. 48.2 EUV).

Der Europäische Rat hat mit einfacher Mehrheit nach vorheriger Befragung des Europäischen Parlaments und der Kommission über die Eröffnung des Reformverfahrens zu entscheiden. Im Bestätigungsfall wird an den Rat die Einberufung einer Regierungskonferenz (Konferenz der Repräsentanten der Staatsregierungen) angeordnet. Diese Konferenz hat im gemeinsamen Einvernehmen die Veränderungen zu genehmigen, die in die Verträge aufzunehmen sind³⁷, und diese sind danach von allen Mitgliedsstaaten zu ratifizieren.

Die Abwicklungsschritte, in denen die Wünsche der Institutionen der EU und der diese bildenden Staaten zusammenfließen (Art. 48 EUV, Absätze 3 und 4), zeichnen sich dadurch aus, einen Handlungsspielraum in dem Maße zu lassen, in dem einerseits keine besonders qualifizierten Mehrheiten für Beschlussfassungen festgesetzt werden, die die Einleitung des Reformverfahrens ermöglichen, und andererseits die Möglichkeit vorgesehen wird, Mechanismen zu finden, um auf mögliche Situationen des Widerspruchs oder der Blockade

³⁴ Das vereinfachte Verfahren (Art. 48.6 EUV) kann nicht als auf den vorliegenden Fall anwendbar erachtet werden, in dem Maße, in dem es nur die Revision der Verfügungen eines Drittels der Verträge in Bezug auf die internen Politiken und Aktionen der Union erlaubt.

³⁵ Konkret setzt Artikel 48.2 EUV fest, dass die Revisionsprojekte unter anderem zum Zweck haben können, die der Union in den Verträgen zugewiesenen Kompetenzen zu erweitern oder zu verringern.

³⁶ In dem selben Sinne, namentlich das ordentliche Revisionsverfahren des Artikels 48 EUV für anwendbar zu erachten, sprechen sich Jordi Matas, Alfonso González, Jordi Jaria und Laura Román aus (*zitiertes Werk* Seiten 66 und 70).

³⁷ Angesichts der beschränkten Reichweite der Änderungen, die in das Primärrecht eingefügt werden müssten, scheint es vernünftiger, dass auf den Abwicklungsschritt der Einberufung einer Konvention aus den Repräsentanten der nationalen Parlamente, der Staats- oder Regierungschefs der Mitgliedsstaaten, des Europäischen Parlaments und der Kommission (Art. 48.3, 1. Absatz EUV) verzichtet werden kann. Wir erinnern daran, dass der EUV vorsieht, dass der Europäische Rat durch einfache Mehrheit nach vorheriger Genehmigung des Europäischen Parlaments beschließen kann, die Konferenz nicht einzuberufen, wenn die Bedeutung der Änderungen dies nicht rechtfertigt. In diesem letztgenannten Fall hat der Europäische Rat ein Mandat für eine Konferenz der Regierungsrepräsentanten der Mitgliedsstaaten festzusetzen (Art. 48.3, 3. Absatz EUV).



durch einen Mitgliedsstaat zu reagieren.

Tatsächlich erklären die Mitgliedsstaaten ihren Willen zu zwei unterschiedlichen Zeitpunkten: An erster Stelle in gemeinsamer Form mittels ihrer Gruppierung im Schoße der Regierungskonferenz, wo sie in gemeinsamem Einvernehmen die vorgeschlagenen Abänderungen genehmigen müssen, und später in individueller Form über die Ratifizierung seitens aller einzelnen Mitgliedsstaaten in Bezug auf die vorgeschlagenen Änderungen³⁸. Ebenso wird in diesem Artikel festgesetzt, dass für den Fall, dass seit der Unterzeichnung des Reformvertrags mehr als zwei Jahre vergangen sind, dass vier Fünftel der Mitgliedsstaaten dieses ratifiziert haben und einer oder mehrere Mitgliedsstaaten auf Schwierigkeiten bei der seiner Ratifizierung gestoßen sind, vorgesehen ist, dass der Europäische Rat die Angelegenheit zu untersuchen hat. Der offene Charakter dieser Voraussicht verweist auf die Möglichkeit, dass der Europäische Rat gegebenenfalls flexible und pragmatische Entscheidungen treffen kann, um auf unterschiedlichen Wegen sogar durch Revision der Verträge das verfolgte Ziel für diejenigen Abänderungen des Primärrechts zu erlangen, die nicht genehmigt wurden. Es muss daran erinnert werden, dass in diesem Szenario bei Einleitung des Verfahrens der Europäische Rat bereits durch Konsens den Verbleib des neuen katalanischen Staates als Mitglied der Union akzeptiert hätte. In jedem Falle werden im entsprechenden Abschnitt die Wahrscheinlichkeiten bewertet, dass derartige Vetos eingelegt werden und Erfolg haben, im Sinne der Argumente für und gegen die Lösung der Einfügung Kataloniens innerhalb der EU.

Die Änderungen, die in das europäische Sekundärrecht aufzunehmen wären, hätten ebenfalls eine beschränkte Reichweite, da sie sich auf diejenigen Verfügungen beziehen würden, die direkt durch die Aufnahme des neuen Mitgliedsstaates betroffen wären (dies wäre zum Beispiel der Fall von einigen Verfügungen der Agrar- und Fischereipolitik, die die Verteilung der Milchquoten, der Emission von Treibhausgasen oder der Budgetbeiträge der Staaten oder die Aufteilung von Strukturfonds betreffen). Diese würden über die Änderung der jeweiligen Richtlinien und Verordnungen erfolgen.

Was die internen Anpassungen anbelangt, die Katalonien vornehmen müsste, um weiterhin Teil der EU zu sein, so beträfen einige davon die Organe, die geschaffen oder angepasst

³⁸ Die Änderungen treten nach erfolgter Ratifizierung durch alle Mitgliedsstaaten gemäß deren Verfassungsvorschriften in Kraft (Art. 48.4, 2. Absatz EUV).



werden müssten, und andere die erforderlichen Vorschriften zur Entwicklung und Anwendung des europäischen Rechts und die unerlässlichen Übergangsmaßnahmen. Es scheint eindeutig zu sein, dass alle diese Anpassungen eine beschränkte Ausdehnung und Tiefgang im Vergleich zu dem, was bei kandidierenden Staaten passiert, die nicht bereits Mitglieder der Union waren, aufweisen würden³⁹.

Zuletzt könnte die EU zu Ehren ihrer traditionellen Flexibilität und ihres Pragmatismus Übergangsmaßnahmen ergreifen, um die praktische Wirksamkeit der Anerkennung des Verbleibs in der EU ab dem Zeitpunkt, zu dem diese Anerkennung erfolgt, und während das Änderungsverfahren der Verträge und die Anpassungen des Sekundärrechts und des internen Rechts andauern, sicherzustellen.

So könnte zum Beispiel auf der Grundlage des Art. 15.1 EUV der Europäische Rat eingangs und übergangsweise die entsprechenden Maßnahmen in Bezug auf die unterschiedlichen Aspekte (einschließlich der institutionellen Aspekte) regulieren, die an die Teilnahme des neuen Staats an der EU gebunden sind. Eine Alternative zu diesem Vorgehen wäre die Genehmigung dieser Übergangsmaßnahmen anhand der Entscheidungen, die die versammelten Staats- und Regierungschefs im Schoße des Europäischen Rates treffen können⁴⁰. Diese Art von Entscheidungen hat historisch eine sehr relevante Rolle bei der Ergreifung von flexiblen Maßnahmen gespielt, um sich Situationen zu stellen, die nicht in den

³⁹ Tatsächlich haben einige doktrinale Beiträge, die den Fall eines möglicherweise unabhängigen Schottlands analysiert haben, offengelegt, dass die Änderungen in der Sekundärgesetzgebung eine sehr reduzierte Reichweite hätten. So hat es Graham Avery (Ehren-Generaldirektor der Europäischen Kommission und *Senior adviser* im Zentrum für Europäische Politik) in seiner Studie „*The foreign policy implications of and for a separate Scotland*“ (*Foreign Affairs Committee, the UK Parliament*, 24 September 2012) hervorgehoben, in der er erklärt: „*Let us turn now to the secondary legislation. Although a large number of technical adaptations would be needed in order for Scotland to implement EU law, the vast majority of these would be uncontroversial since they would be based on the existing situation. In respect of EU policies and legislation, Scotland’s citizens have a legitimate expectation of the maintenance of the status quo in terms of economic and social conditions. There should be no need, for example, to re-negotiate Scotland’s application of European policies in fields such as environment; transport, agriculture, etc.: it would suffice to transpose mutatis mutandis the situation that already exists for Scotland within the U.K. Since the rest of the U.K. could be affected, that process would require discussion and clarification with London, but it would have little interest for other member states who would be content to consider the question of secondary legislation on the basis of a report and proposals from the Commission*“. Siehe Studie unter:

<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201213/cmselect/cmfaff/writev/643/m05.htm>

⁴⁰ Siehe in diesem Sinne Miquel Palomares Amat: „*Las decisiones de los Jefes de Estado y de Gobierno en el seno del Consejo Europeo como categoría jurídica para regular, transitoriamente, la participación en la Unión Europea de nuevos Estados surgidos de la separación de Estados miembros*“, *Revista d’Estudis Autònoms i Federals*. Nr. 17, April 2013.



Verträgen vorgesehen sind⁴¹. Ebenso ist zu berücksichtigen, dass diese Entscheidungen die einstimmige Abstimmung erfordern, da ihre juristische Natur der einer vereinfachten internationalen Vereinbarung entspricht.

Diese Übergangsmaßnahmen, die die praktische Effektivität der Anerkennung des Verbleibs eines zukünftigen unabhängigen katalanischen Staates innerhalb der EU garantieren sollen, wären nicht notwendig, wenn das Verfahren zur Anwendung kommt, das im schottischen Fall angewendet werden soll, um den Verbleib innerhalb der EU sicherzustellen. Tatsächlich versucht diese Formel, die Gleichzeitigkeit zwischen der Gründung des neuen Staates und dessen Integration in die EU zu erreichen. Angewandt auf den katalanischen Fall bestünde sie darin, dass nach einem möglichen günstigen Ergebnis für die Unabhängigkeit Kataloniens aufgrund einer Volksbefragung oder Volkswahl und vorherigen Verhandlungen zwischen der Generalitat (Regierungsbehörde Kataloniens) und dem spanischen Staat, der Letztgenannte eine Verhandlung mit der EU mit dem Ziel aufnimmt, zum Zeitpunkt der formellen Gründung des neuen Staates und dessen Willenserklärung über den Verbleib in der Union bereits die entsprechenden Änderungen der Originalverträge, die im Prinzip über das Verfahren des Artikels 48 EUV erfolgen müssten, sowie die Änderungen des Sekundärrechts, die für die Integration des neuen Staates für erforderlich erachtet werden, geplant zu haben. Zu diesem Zeitpunkt müsste auch die Aufstellung der organisatorischen und legalen Maßnahmen fertig sein, die Katalonien während des festgesetzten Zeitraums zu implementieren hätte⁴².

⁴¹ Der soeben zitierte Autor erinnert unter anderem an die Probleme, die die Ablehnung der Bürger von Dänemark und Irland in Bezug auf das Referendum zur Ratifizierung der Verträge von Maastricht und Lissabon aufwarf. Siehe im Hinblick auf Dänemark: Europäischer Rat von Edinburgh vom 12. Dezember 1992, Schlussfolgerungen der Präsidentschaft, Teil B, siehe: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ.do?uri=OJ:C:1992:348:0001:0004:ES:PDF> Und im Hinblick auf Irland: Europäischer Rat von Brüssel vom 18. und 19. Juli 2009. Schlussfolgerungen der Präsidentschaft, siehe http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/ec/108642.pdf

⁴² Eine andere Verfahrensformel, die darauf ausgerichtet ist, ebenfalls einen gleichzeitigen Beitritt zu erreichen, ist die kürzlich von Merijn Chamon und Guillaume Va der Loo vorgeschlagene, die auf der zeitgleichen Verhandlung zwischen Mutterstaat und sich abtrennendem Staat, zwischen jenem Staat -über den Mutterstaat- und der EU im Kontext des Trennungsverfahrens von der Union, das in Artikel 50 EUV vorgesehen ist, sowie zuletzt zwischen dem sich trennenden Staat und der EU basiert. Dieses komplexe Verfahren wirft jedoch neben anderen Problemen das der Anwendung des Art. 50 EUV auf die sich trennenden Staaten auf. Siehe *“The*



5.2. *Ad-hoc*-Beitrittsverfahren

Das zweite Szenario zeichnet sich durch die Tatsache aus, dass die Integration Kataloniens in die Europäische Union über das Beitrittsverfahren für Drittstaaten, die nicht Mitglied sind, erfolgt (Art. 49 EUV), jedoch reguliert durch die Ergreifung von vereinfachenden und einstweiligen *Ad-hoc*-Maßnahmen, die auf eine schnelle Integration ausgerichtet sind⁴³ und dass, während das Verfahren andauert, auf das katalanische Gebiet und dessen Bürger weiterhin der größte Teil des europäischen Rechts angewandt wird, der derzeit Anwendung findet. Während des langen Übergangszeitraums könnte Katalonien, während es noch nicht formell Mitglied und nicht direkt an den europäischen Institutionen beteiligt ist, eine Sonderposition in seinen Beziehungen mit den europäischen Institutionen in den institutionellen, wirtschaftlichen und juristischen Bereichen einnehmen, insbesondere in den unterschiedlichen materiellen Bereichen, in denen die europäischen Politiken Anwendung finden, und ganz besonders in Bezug auf den Binnenmarkt und die Aufrechterhaltung der bestehenden kommerziellen Beziehungen.

Zusammenfassend würde in diesem Szenario der zukünftige katalanische Staat gezwungen, aus der EU auszutreten; es würde jedoch das Verfahren zu seinem Neubeitritt vereinfacht. Tatsächlich ist hervorzuheben, dass, je nach der auf dieses *Ad-hoc*-Verfahren angewandten Geschwindigkeit und je nach Inhalt und Ausdehnung der Übergangsregelung, in der Praxis die Folgen dieses Integrationsverfahrens für den zukünftigen katalanischen Staat objektiv praktisch identisch zu denen des ersten Szenarios sein könnten (das, streng genommen, wie bereits ausgeführt, ebenfalls keine strikt „automatische“ Nachfolge darstellen würde).

Wie die bisher von der EU verfolgte Praxis zeigt, umfassen die Verträge viele

Temporal Paradox of Regions in the EU Seeking Independence: Contraction and Fragmentation versus Widening and Deepening? a *European Law Journal*. Doi:10.1111/eulj.12057.

⁴³ Graham Avery verteidigt in seiner Studie „*The foreign policy implications of and for a separate Scotland*“ (zitiertes Werk), dass die Europäische Union ein vereinfachtes Verfahren ergreifen sollte, um hinsichtlich der Zugehörigkeit Schottlands zur Europäischen Union zu entscheiden und diese zu regulieren. Vito Breda („*La devolution de Escocia y el referéndum de 2014: ¿Cuáles son las repercusiones potenciales en España?*“ UNED. *Teoría y Realidad Constitucional*, Nr. 31, 2013, Seiten 69-88) zeigt auf: „*En otras palabras, hay una posibilidad clara de que un nuevo Estado que nace de una antigua región de un Estado miembro de la UE podría pasar por un proceso de escrutinio por parte de las instituciones de la UE, pero este procedimiento podría ser, en comparación con la admisión de un nuevo Estado miembro, menos riguroso. Eso significaría una admisión sin necesidad de pasar por el largo y detallado proceso de análisis del cumplimiento del ‘acervo comunitario’.* (...) *En resumen, existen importantes razones pragmáticas que podrían favorecer un ingreso en la UE por la vía rápida de Escocia y otras regiones ricas de la UE con partidos políticos secesionistas.*“



unterschiedliche maßgebende und konventionelle Instrumente, die es erlauben würden, ein schnelles Integrationsverfahren und *Ad-hoc*-Übergangsregelungen festzusetzen.

So können zum Beispiel die Protokolle, die Teil der Verträge sind, spezifische Aspekte regulieren, die sich individuell auf die Einzelsituation eines oder mehrerer Mitgliedsstaaten auswirken. Ebenso besteht die Möglichkeit, dass die EU Kooperationsvereinbarungen mit den Staaten abschließt, die Beitrittskandidaten sind (Art. 212 AEUV in Bezug auf Art. 218.8 AEUV, der nicht die Einstimmigkeit der Mitgliedsstaaten erfordert), mit dem Ziel, einen schnellen Übergang im Integrationsverfahren zu begünstigen. Möglicherweise könnte auch in Betracht gezogen werden, eine vorläufige Anwendung der europäischen Verträge auf das Gebiet Kataloniens festzusetzen, bis das *Ad-hoc*-Beitrittsverfahren abgeschlossen ist. Es könnte auch eine vorläufige Anwendung des neuen Beitrittsvertrags ab dessen Unterzeichnung beschlossen werden, während die Ratifizierungsphase des Beitrittsvertrags seitens der Mitgliedsstaaten durchgeführt wird. Die Konkretisierung des *Ad-hoc*-Beitrittsverfahrens könnte in einer Entscheidung des Europäischen Rates wie der umfasst sein, die wir bei Bezugnahme auf das erste Szenario analysiert haben. In diesen Beschluss könnten auch eine Entscheidung über den Status von Katalonien während des Übergangszeitraums oder eine Kooperationsvereinbarung *ad casum* aufgenommen werden.

In diesem Sinne schlägt eine kürzliche Studie des Politologen Kai-Olaf Lang⁴⁴ die Möglichkeit vor, eine *Ad-hoc*-Übergangslösung anzuwenden, die darin besteht, weiterhin das europäische Recht auf das gesamte Gebiet Kataloniens anzuwenden, wenngleich nur der Rest des spanischen Staates weiterhin EU-Mitglied wäre. In Wirklichkeit würde diese These bedeuten, die so genannte „umgekehrte zypriotische Lösung“ anzuwenden: Im Fall von Zypern wurde, wie bereits erörtert, beschlossen, die Anwendung der Verträge auf den Nordteil der Insel (türkisch-zypriotischer Teil) auszusetzen, obgleich dieser als Teil der EU erachtet wurde. Währenddessen könnte im Fall von Katalonien die Anwendung der Verträge und des europäischen Rechts aufrecht erhalten werden, ohne übergangsweise Teil der EU zu sein.

Dies würde nicht verhindern, dass die Generalitat, während die EU nicht die maximale

⁴⁴ Kai-Olaf Lang: „Katalonien auf dem Weg in die Unabhängigkeit? Der Schlüssel liegt in Madrid“ (Trad. Catalunya, camí cap a la independència? La clau la té Madrid), „Stiftung Wissenschaft und Politik“, SWP-Aktuell, 2013/A, 50, August 2013, (www.swp-berlin.org)



Anwendung des europäischen Rechts auf Katalonien garantiert, einseitige rechtliche Maßnahmen ergreifen könnte, die die europäische Gesetzgebung in die katalanische Rechtsordnung aufnehmen. Ebenso könnte eine bilaterale Vereinbarung mit der EU verhandelt werden, wie im siebten Abschnitt analysiert wird.

In jedem Falle sollte nicht vergessen werden, dass das Verfahren des Artikels 49 EUV, wobei hier eine Abstraktion der Modulationen erfolgt, die die EU bei der Anwendung auf einen Fall wie den katalanischen einführen könnte, mittels an den Rat gerichteten Beitrittsantrag eingeleitet wird, der diesen einstimmig nach Rücksprache mit der Kommission und dem Europäischen Parlament genehmigen müsste. Falls dies so vom Rat beschlossen wird, würde ein Verhandlungsprozess von ungewisser Dauer eingeleitet, obschon es objektiv vergleichsweise erscheint, dass dieser kürzer sein sollte als der bisher mit anderen kürzlich der Union angegliederten Ländern befolgte Prozess, gerade aufgrund der eingeschränkteren Veränderungen, die die Verfügungen des Primär- und Sekundärrechts erfordern, und der geringeren Anforderungen, die sich daraus für Katalonien ergeben.

Das juristische Instrument, in dem sich dieses Verhandlungsverfahren materialisiert, wäre der Vertrag bzw. das Protokoll über den Beitritt von Katalonien zur EU, das/der die Prinzipien, die den Beitritt regeln, die technischen Anpassungen des Sekundärrechts, die Übergangsmaßnahmen in den verschiedenen materiellen Bereichen und die Anwendungsverfügungen des Protokolls selbst, enthalten müsste.

Das in dieser Phase angewandte Verfahren ist normalerweise das folgende: die Kommission leitet die Verhandlungen und informiert ordnungsgemäß das Parlament und den Rat. Die in Bezug auf die unterschiedlichen Verhandlungskapitel vereinbarten Bedingungen werden im Beitrittsvertrag konkretisiert und vor dessen Unterzeichnung müssen das zustimmende Gutachten des Parlaments, ergriffen von der absoluten Mehrheit seiner Mitglieder, und die einstimmige Genehmigung des Rates vorliegen. Nach erfolgter Unterzeichnung dieses Vertrages durch die Mitgliedsstaaten und den kandidierenden Staat wird dieses der entsprechenden Ratifizierung gemäß den internen Verfassungsvorschriften unterzogen⁴⁵.

Im Unterschied zum Verfahren des Artikels 48 EUV wird hier keinerlei Antwortmechanismus

⁴⁵ Zum Beispiel kann für den Fall von Kroatien das Amtsblatt der Europäischen Union, ABI. L112 vom 24/4/2012 konsultiert werden.



seitens der EU angesichts einer möglichen Blockadesituation vorgesehen.

5.3. Szenario des ordentlichen Beitritts

Die auf dieses dritte IntegrationsSzenario anwendbaren Verfahrensregeln sind ebenfalls die im Artikel 49 EUV vorgesehenen, die bereits im vorhergehenden Abschnitt analysiert wurden. Jedoch würde in diesem Fall, im Unterschied zum vorhergehenden Szenario, die Anwendung ohne jegliche Modulation erfolgen, die eine Beschleunigung des Verfahrens ermöglichen oder übergangsweise die Beibehaltung der vorher bestehenden juristischen Situationen garantieren könnte.

So würde die EU in einer ersten Phase bewerten, ob die Kandidatur Kataloniens die vorgesehenen Anforderungen und Auswahlkriterien erfüllt. Sollte Katalonien als Kandidat akzeptiert werden, würden die Verhandlungen eingeleitet, um die Beitrittsbedingungen zu konkretisieren, wobei das soeben erläuterte Verfahren befolgt werden würde.

In diesem Fall würde Katalonien wie ein Drittstaat behandelt, d. h., wie ein Staat außerhalb der Union. Dieses Verfahren würde bedeuten, die Zugehörigkeit Kataloniens und seiner Bürger zur Union während fast dreißig Jahren zu ignorieren. Folglich befände sich Katalonien in derselben Position, in der sich heute die Staaten befinden, die offiziell zu Beitrittskandidaten, wie Island, Türkei, Mazedonien, Montenegro oder Serbien. Im Falle Kataloniens hätte diese Option, wie noch ausgeführt wird, zweifelsohne eine eindeutige bestrafende oder abschreckende Komponente.

Unbeschadet dessen könnten in diesem Fall jedoch, während die Beitrittsverhandlungen andauern, Übergangsmaßnahmen ergriffen werden, die die Fortführung in der Anwendung des europäischen Rechts, zumindest teilweise, erleichtern. Tatsächlich ist die Anwendung von Übergangsregelungen in der Mehrheit der Beitrittsverfahren häufig. Diese alternativen Wege werden im Abschnitt 7 analysiert.



5.4. Szenario des Ausschlusses als Mitgliedsstaat

Das vierte Szenario besteht in der Weigerung der EU, die Beitrittsverhandlungen mit dem neuen katalanischen Staat aufzunehmen, sei es aufgrund des nicht vorhandenen Willens, Katalonien als Staat anzuerkennen, oder infolge der Blockade in den Verhandlungen, um Mitglied der Union zu werden.

Dieses AusschlussSzenario wirft viele Unsicherheiten und sogar Paradoxe auf. Wir heben insbesondere den Fall hervor, in dem Spanien die Unabhängigkeit Kataloniens nicht anerkennt. Diese Fehlen der Anerkennung würde verhindern, den Anwendungsbereich der Verträge der EU im Gebiet Kataloniens zu verändern und hätte somit die Gültigkeit der Anwendbarkeit des europäischen Rechts auf Katalonien und die Katalanen zur Folge, obgleich Katalonien bereits seine Unabhängigkeit erklärt und bereits als unabhängiger Staat zu handeln begonnen haben könnte.

Aus der verfahrenstechnischen Sicht ist es sehr strittig, dass angesichts einer möglichen Blockade des Beitrittsverfahrens von Katalonien zur Union direkt der Artikel 50 EUV (der mit dem Lissabonner Vertrag eingeführt wurde) zur Anwendung käme. Streng genommen kommt dieser Artikel, der erstmals in die Gründungsverträge ein Austrittsverfahren aus der EU aufnimmt, ausschließlich auf den Fall des freiwilligen Austritts eines Mitgliedsstaates zur Anwendung. So käme dieser zum Beispiel für den Fall zur Anwendung, dass das Vereinigte Königreich beschliesse, aus der EU auszutreten. Da dieser Artikel jedoch nur angesichts eines freiwilligen Austrittsantrags eines Mitgliedsstaates angewandt werden kann, scheint es nicht nachvollziehbar, dass er auf den katalanischen Fall angewandt werden könnte. In jedem Falle ist es, unbeschadet dieser Debatte und der Möglichkeit, dass die EU diesen in der Praxis anwendet, sehr bedeutsam, dass diese Vorschrift vorherige Verhandlungen vor dem Austritt eines Mitgliedsstaates fordert, den Rahmen der zukünftigen Beziehungen mit der Union festlegt und eine Frist von zwei Jahren erteilt, um die Anwendung des europäischen Rechts zu unterlassen. Artikel 50 EUV legt die Komplexität sowohl für das betroffene Gebiet als auch die gesamte EU offen, die der Austritt aus der Union eines Gebietes hat, das bis zu diesem Zeitpunkt Teil derselben war.



6. Wahrscheinlichkeiten der Anwendung der unterschiedlichen Szenarien: abzuwägende Argumente

Die Erfüllung der Zulassungsbedingungen seitens eines kandidierenden Staates ist nicht ausreichend, damit es zum Beitritt zur EU kommt. Die Union verfügt über einen weiten Ermessensspielraum bei der Zulassung oder Nichtzulassung des Beitritts eines neuen Staates. Die einzigen juristischen Einschränkungen leiten sich grundlegend aus den im Artikel 2 EUV proklamierten Werten und insbesondere jenen des Verbots der Willkür und der Ermessensüberschreitung ab, die im Rechtsstaat umfasst sind, wobei jedoch akzeptiert werden muss, dass in der Praxis diese beiden Letztgenannten in Fällen wie dem hier analysierten üblicherweise eine reduzierte Virtualität aufweisen.

Gleiches kann in Bezug auf die Verwendung des einen oder anderen Beitrittsweges zur EU gesagt werden. Die soeben analysierten Verfahrensregeln überlassen den Institutionen der Union einen großen Freiheitsspielraum bei der Entscheidung über das anzuwendende Szenario.

Über die gleiche Entscheidungsfreiheit verfügen alle einzelnen Mitgliedsstaaten und können diese in markanter Form in den Beitrittsschritten ausüben, die die einstimmige günstige Abstimmung aller Mitglieder der Institutionen der Union erfordern - z. B. die des Europäischen Rates - bzw. in der abschließenden Ratifizierung bestimmter Vereinbarungen, wie den Beitrittsverträgen des Artikels 49 EUV seitens aller Mitgliedsstaaten.

Die Gründe, die von den europäischen Institutionen und den Mitgliedsstaaten angeführt werden können, um die eine oder andere Entscheidung zu treffen, sind nicht gesetzlich erklärt oder festgesetzt. Im Prinzip können diese jeglicher Natur sein (u. a. juristisch, politisch, wirtschaftlich) und die Wahrscheinlichkeit, dass sich die EU und die Mitgliedsstaaten für das eine oder andere der vier erwähnten Szenarien entscheiden, ist grundlegend von der Überzeugungskraft abhängig, die die unterschiedlichen Argumente, vor allem die wirtschaftlichen Argumente, für diese aufweisen, die in der Debatte angeführt werden können, die stattfinden wird, wenn der zukünftige katalanische Staat die Integration in die EU beantragt. Deshalb ist bei dem Versuch, die Wahrscheinlichkeit vorherzusagen, mit



der das eine oder andere der vier oben erwähnten Szenarien zur Anwendung kommt, die Überzeugungskraft der Argumente und Gegenargumente und der Zielsetzungen zu analysieren, die die Entscheidungsfindung seitens der europäischen Institutionen und seitens der Staaten anleiten.

Diese Analyse müsste nicht nur in der Absicht erfolgen, einen maßgebenden Vorschlag zu machen, welche die Lösung oder das Verfahren ist, die/das aus der juristischen Sicht notwendigerweise ergriffen werden müsste, sondern mit der Zielsetzung, in der Wahrscheinlichkeitsrechnung voranzuschreiten, dass sich in der Praxis letztendlich die eine oder andere Lösung durchsetzen wird. Die Erwägungen haben in Begriffen der Wahrscheinlichkeit zu erfolgen, da es unmöglich ist, mit Sicherheit vorherzusagen, welche Argumente Vorrang haben werden und folglich welches Szenario sich letztendlich durchsetzen wird.

Somit können unter den Hauptargumenten, die vermutlich herangezogen werden, um zu versuchen, die Ablehnung der Anwendung von Szenarien des Verbleibs oder der schnellen Integration mit Übergangsregelungen eines zukünftigen katalanischen Staates in die EU zu rechtfertigen, die folgenden Argumente erwähnt werden:

An erster Stelle das Argument der Schwierigkeiten, eine EU mit der Aufnahme eines neuen Staates zu verwalten, der zu der bereits bedeutenden Ziffer der 28 Mitglieder kommt, die derzeit Teil der EU sind. Es ist wahr, dass die Union festgelegt hat, dass bei der Entscheidung über die Aufnahme eines neuen Staates neben weiteren Elementen das abzuwägen ist, was als ihre „Aufnahmekapazität“ bezeichnet wird⁴⁶. Tatsächlich wurde diese Aufnahmekapazität implizit darauf verwendet, einige Beitrittsverhandlungen außerordentlich zu verzögern bzw. sogar zu stoppen, indem diese Kapazität mit Problemen wirtschaftlicher Art (abgeleitet aus den strukturellen Unterschieden und dem Entwicklungsgrad der wirtschaftlichen Systeme der Kandidaten), politischer Art (Unstimmigkeiten in Bezug auf die Respektierung bestimmter Werte oder Grundrechte) oder sozialer Art (zum Beispiel im Zusammenhang mit der Angst vor einer massiven Immigration in die EU) in Verbindung gebracht wurden, die in Bezug auf die Aufnahme bestimmter Kandidaten auftreten.

⁴⁶ Der Europäische Rat von Brüssel vom 15. und 16. Juni 2006 bezog sich nicht nur auf die tatsächliche Integrationskapazität des Kandidaten, sondern auch auf die Aufnahmekapazität der EU selbst, d. h., die Kapazität zur Aufnahme neuer Mitglieder, ohne darauf zu verzichten, den Impuls der europäischen Integration aufrechtzuerhalten.



Ein weiteres Argument gegen den Verbleib oder zumindest die schnelle Integration mit einer Übergangsregelung könnte die, nicht explizite aber latente, Angst einiger europäischer Staaten sein, in denen territoriale Forderungen bestehen und in denen ggf. Abteilungsverfahren eingeleitet werden könnten. Anders ausgedrückt, die Angst, dass der Beitritt eines neuen katalanischen Staates einen Emulationseffekt auslösen könnte.

In einer diskutablen Auslegung wurde, wie später noch ausgeführt wird, auch argumentiert, dass die Aufnahme in die EU eines zukünftigen unabhängigen katalanischen Staates, wenn der Abteilungsprozess ohne Zustimmung des spanischen Staates und am Rande der gültigen spanischen Gesetzgebung erfolgt ist, eine Verletzung des Prinzips der nationalen Identität und insbesondere des Prinzips der territorialen Integrität des Art. 4.2 EUV bedeuten würde. In diesem Artikel wird einerseits festgesetzt, dass die EU die Gleichheit der Mitgliedsstaaten angesichts der Verträgen, sowie auch deren nationale Identitäten, die ihren grundlegenden politischen und verfassungsrechtlichen Strukturen inhärent sind, einschließlich des Systems der lokalen und regionalen Autonomie, zu respektieren hat. Andererseits ist vorgesehen, dass die Union die grundlegenden Funktionen der Staaten zu respektieren hat, insbesondere diejenigen, die es zum Zweck haben, die „territoriale Integrität“ zu garantieren, die öffentliche Ordnung aufrecht zu erhalten und die nationale Sicherheit zu schützen. Zuletzt präzisiert derselbe Artikel, dass die nationale Sicherheit weiterhin in der exklusiven Verantwortung jedes Mitgliedsstaates liegt.

Ebenso wurde, um die Anwendung des ersten Szenarios zu verweigern, das Argument verwendet, dass ein zukünftiger katalanischer Staat nicht Vertragspartei der Gründungsverträge der EU gewesen wäre und somit den Beitritt beantragen müsste, als ob es sich um einen Drittstaat von außerhalb der Union handelte.

Auf der Grundlage der obigen Ausführungen ist es bei dem Versuch, die Wahrscheinlichkeit vorzusehen, mit der sich in der Praxis das eine oder andere Szenario durchsetzen wird, nicht notwendig, die theoretische Stichhaltigkeit der aufgeführten Argumente zu analysieren, sondern abzuwägen, ob diese Argumente letztendlich für die europäischen Institutionen und die Mitgliedsstaaten mehr Überzeugungskraft haben als diejenigen, die Szenarien des Verbleibs oder der schnellen Integration mit Übergangsregelung begünstigen.

Aus dieser Perspektive können wir vorausschicken, dass nach unserer Auffassung, unter direkter Annahme der Schwierigkeiten dieser Art von Prognosen, die Argumente zugunsten



der Szenarien des Verbleibs oder der schnellen Integration, insbesondere mit Übergangsregelung, die wir nachstehend ausführen, eine stärkere Überzeugungskraft aufweisen werden als die aufgeführten Argumente in Bezug auf die „Aufnahmekapazität“ (insbesondere unter Berücksichtigung des wirtschaftlichen Entwicklungsstands Kataloniens, dessen Übernahme der grundlegenden Werte der EU und der Tatsache, dass dieses bereits seit fast drei Jahrzehnten zur Union gehört), sowie die Argumente hinsichtlich hypothetischer Nachahmungseffekte und der Verwaltungsschwierigkeiten der Union mit einem neuen Mitglied (insbesondere, wenn berücksichtigt wird, dass eine der wichtigsten Gründungszielsetzungen der EU immer die war, die höchstmögliche Integration der geografisch auf dem europäischen Kontinent befindlichen Staaten zu erreichen und dass die Union bisher neue Mitgliedsstaaten ohne Funktionsschwierigkeiten integriert hat).

In Bezug auf den Artikel 4.2 und mit den Prinzipien der nationalen Identität und der territorialen Integrität ist zu verstehen, dass diese Verfügung keinen internen Abteilungsprozess innerhalb eines Mitgliedsstaates untersagt, sondern sich darauf beschränkt, die Verpflichtung der Union festzulegen, einen neutralen Status im Hinblick auf Probleme in Bezug auf die territoriale Integrität der Mitgliedsstaaten einzunehmen, da es sich um einen Bereich handelt, in dem diesen die ausschließliche Zuständigkeit zuerkannt wird. Das bedeutet, dass der Respekt gegenüber dem Prinzip der territorialen Integrität auch Teil des öffentlichen internationalen Rechts ist und die Beziehungen zwischen den Staaten und nicht Situationen betrifft, die sich im Schoße eines Staats ergeben können. Nur eine Handlung, die mittels unrechtmäßiger Gewaltanwendung erfolgt oder sonstige verpflichtende Vorschriften des internationalen Rechts verletzt, könnte als gegen diese Rechtsordnung verstoßend erachtet werden.

In Bezug auf das Argument, dass Katalonien nicht Vertragspartei der Gründungsverträge der Union war, muss neben anderen Argumenten das Argument der juristischen und politischen Irrationalität berücksichtigt werden, die es darstellen könnte, bei der Auswahl des anwendbaren Szenarios nicht die unstrittige Tatsache in Betracht zu ziehen, dass Katalonien Teil der EU ist und dessen Bürger nicht nur die europäische Bürgerschaft besitzen, sondern seit langem die Rechte ausüben, die sich aus dieser und der europäischen Rechtsordnung selbst ableiten. Aus der juristischen Perspektive wäre es nicht vernünftig, dass die EU diesen Fakt bei der Auswahl des anwendbaren Szenarios nicht berücksichtigt. Eine Entscheidung dieser Art, die diesen Fakt für irrelevant befindet, würde einer Prüfung der juristischen



Rationalität und der Proportionalität nur schwerlich standhalten. Und dieser Fakt wäre, wie wir noch sehen werden, aus der politischen Perspektive sehr wahrscheinlich auch nicht unbedeutend in der Praxis.

Aber mehr als konkrete Argumente zu widerlegen ist es vielmehr bedeutend, die Argumente darzulegen, die voraussichtlich in der Debatte, die bei der Ergreifung der einen oder anderen Entscheidung stattfinden wird, unter Berücksichtigung der verschiedenen Interessen, die im Spiel sind und die Einfluss nehmen könnten, mehr berücksichtigt werden.

Aus dieser Perspektive bestehen zwei Arten von Argumenten zugunsten des Verbleibs oder einer schnellen Integration mit, was ganz bedeutend ist, Übergangsregelung: diejenigen Argumente, die eher im Zusammenhang mit den Werten stehen, die von der EU verfolgt werden, und diejenigen Argumente, die sich auf wirtschaftlichen Interessen begründen, die zweifelsohne ein sehr bedeutendes Gewicht haben werden.

Unter den Argumenten, die eher im Zusammenhang mit den Werten stehen, könnte die bereits angeführte Tatsache erwähnt werden, dass eine der bedeutendsten Gründungszielsetzungen der EU immer die war, die höchstmögliche Integration der geografisch in Europa angesiedelten Staaten zu erlangen. Mehr als eine Organisation zur Kooperation ist die EU vor allem eine Organisation zur Integration und es verstieße gegen ihre eigenen Zielsetzungen und ihre Natur, einen Staat wie den katalanischen auch nur zeitweise auszuschließen, der, wie es der Fall wäre, alle Beitrittsbedingungen erfüllt und der zudem bereits Teil der EU war.

Es müsste auch berücksichtigt werden, auf halbem Wege zwischen den Argumenten in Bezug auf die Werte und den pragmatischeren Argumenten, dass die Verweigerung des Beitritts eines zukünftigen katalanischen Staates in die Europäische Union oder eine Verlängerung dieses Integrationsverfahrens dem Ausschluss von der europäischen Bürgerschaft von siebeneinhalb Millionen Personen gleichkäme, die seit Jahrzehnten diesen Status innehalten. Die Bürger Kataloniens haben heute als spanische Bürger die Rechte, die sich aus der europäischen Bürgerschaft ergeben, wie auch viele andere europäische Bürger - Investoren, immigrierende Arbeitskräfte, Studenten etc. - ebenfalls Rechte in Katalonien und gegenüber den katalanischen Behörden haben, die diese verlieren oder davon betroffen sein könnten, wenn Katalonien zeitlich begrenzt oder definitiv außerhalb der EU verbleibt. Tatsächlich würden die Prinzipien und Werte der EU verhindern, dass ihre Institutionen die



Rechte der Personen, die Unternehmen, das Aufrechterhalten der wirtschaftlichen und kommerziellen Beziehungen und insbesondere die Rechte, die in der Charta der Grundrechte der EU enthalten sind, vernachlässigt. Im Zusammenhang mit alledem muss zudem berücksichtigt werden, dass die kürzliche Rechtsprechung des Gerichtshofes der Europäischen Union die Bürgerschaft und die Grundrechte verknüpft, wodurch die Entwicklung eines beginnenden autonomen Staates mit von den Handlungen des Staates entbundener Bürgerschaft ermöglicht wird⁴⁷, und gleichzeitig die Tatsache betont, dass die Subjekte des europäischen Rechts nicht mehr nur die Staaten sind, sondern auch die „europäischen Bürger“.

Aus einer streng wirtschaftlichen Perspektive scheint es eindeutig, dass der Verbleib eines zukünftigen katalanischen Staates in der EU bzw. dessen schnelle Integration mit Übergangsregelung mehr Vorteile für die Union und für die derzeitigen Mitgliedsstaaten bieten würde als dessen endgültiger Ausschluss bzw. Ausschluss während eines langen Zeitraums, während dem der Beitritt auf einem ordentlichen Weg erfolgt. Die Nichtanwendung der Verträge und des EU-Rechts auf Katalonien, die Wiedereinführung von Zöllen und die Aufhebung des freien Verkehrs von Personen, Gütern, Dienstleistungen und Kapital hätte negative Auswirkungen auf die EU und alle Mitgliedsstaaten, und insbesondere auf die Investoren und Unternehmen dieser Staaten mit gewerblichen und finanziellen Interessen in Katalonien⁴⁸. Es darf auch nicht vergessen werden, dass ein bedeutender Prozentsatz des Warenverkehrs zwischen Spanien und dem übrigen Europa durch das Gebiet Kataloniens erfolgt. Darüber hinaus muss berücksichtigt werden, dass eine der großen Zielsetzungen, die dem europäischen Aufbauprozess vorstand, die Förderung des Wohlstands seiner Völker durch die Suche nach einem wirtschaftlichen Wachstum war, das

⁴⁷ In diesem Sinne können u. a. das Urteil vom 7. Juli 1992, Angelegenheit C-369/90, Micheletti und weitere, das Urteil vom 20. Februar 2001, Angelegenheit C-192/99, Kaur, das Urteil vom 11. Juli 2002, Angelegenheit C-224/1998, D'Hoop und das Urteil vom 2. März 2010, Angelegenheit C-135/2008, Rottmann erwähnt werden.

⁴⁸ Gemäß den Kennziffern der Wirtschaftsstruktur, die vom Statistikamt Kataloniens (Idescat) mit Daten des *Ministeriums für Wirtschaft und Wettbewerb* erarbeitet wurden, belief sich die ausländische Bruttoinvestition in Katalonien aus der Europäischen Union im Jahr 2013 auf 2 647,96 Mio. Euro. Was die Importe anbelangt, so beliefen sich, gemäß den dem Idescat vorliegenden Daten, die vom *Ministerium für Zoll und Sondersteuern der staatlichen Steueragentur (Ministerium für Finanzen und Öffentliche Behörden)* stammen, die Importe nach Katalonien aus der Europäischen Union während des Jahres 2013 auf 39 249,9 Mio. Euro. Siehe Website des Idescat: <http://www.idescat.cat/economia/inec?tc=3&id=5601>;
<http://www.idescat.cat/cat/economia/ecoinversio.html>
<http://www.idescat.cat/economia/inec?tc=3&id=0804&dt=201301&x=14&y=11>



einen gesellschaftlichen Fortschritt mit sich bringt. Diese Zielsetzung ist die Grundlage des Binnenmarkts und der aktuellen Strategie Europa 2020. Das wirtschaftliche Wachstum und die Stabilität rechtfertigen die bedeutendsten Entscheidungen der EU und fällt schwer, sich vorzustellen, dass in diesem konkreten Fall Entscheidungen getroffen und Vereinbarungen geschlossen werden könnten, die gegen das Wachstum und die wirtschaftliche Stabilität im Schoße der Union verstoßen könnten.

Die indirekte, aber sehr bedeutende Bestätigung der Schwierigkeiten, die die EU und ihre Mitgliedsstaaten im Falle einer überraschenden und radikalen Nichtanwendung des europäischen Rechts auf Katalonien vorfinden könnten, nehmen, wie bereits ausgeführt, Bezug auf den bedeutenden Artikel 50 des EUV, der, um negative Auswirkungen für die EU aus dem freiwilligen Austritt eines Mitgliedsstaates zu vermeiden, diesen mit einer Reihe von Bedingungen belegt.

Andererseits kann nicht die Tatsache vernachlässigt werden, dass gemäß derzeit vorliegenden Berechnungen ein zukünftiger katalanischer Staat nicht ein „Empfängerstaat“, sondern ein „Nettosteuerzahler“ für das Budget der EU wäre⁴⁹. Dies ist ein Element, das bei den Beitrittsverhandlungen üblicherweise berücksichtigt wird.

Es könnten noch weitere Argumente hinzugefügt werden, wie die, die sich aus der Tatsache ergeben, dass Katalonien noch heute, und unbeschadet der Veränderungen, die sich in diesem Bereich durch die Wirtschaftskrise ergeben haben, ein Empfängerland von „Immigration“ aus anderen europäischen Staaten ist, und diese Gruppen könnten einige Nachteile für den Fall erleiden, dass der zukünftige katalanische Staat außerhalb der EU verbleibt oder sich zu einem verzögerten Beitrittsverfahren gezwungen sieht. Katalonien ist auch ein touristisches Reiseziel und Wohn- und Alterssitz vieler Europäer, die ebenfalls benachteiligt werden könnten, wenn der zukünftige Staat außerhalb der EU verbleibt.

Letztendlich ist es, wie wir bereits erwähnten, bei der Entscheidung über die Aufnahme eines unabhängigen Kataloniens in die EU und das zu befolgende Verfahren wahrscheinlich, dass für die EU und ihre Mitgliedsstaaten die bewertenden und vor allem die „pragmatischen“ Argumente zugunsten des Verbleibs oder zumindest der schnellen Integration mit

⁴⁹ Gemäß dem Ministerium für Wirtschaft und Wissen der Generalitat betrug das mittlere jährliche Steuerguthaben Kataloniens gegenüber der EU im Zeitraum von 2007-2013 0,72 % des Bruttonationalprodukts, was in etwa 1 400 Mio. Euro entspricht.



Übergangsregelung mehr Überzeugungskraft haben werden als irgendeines der Argumente in Bezug auf die Schwierigkeit, eine erweiterte EU mit der Aufnahme eines Staates wie dem katalanischen zu verwalten oder die Argumente, die auf hypothetischen Nachahmungseffekten basieren oder eine übertriebene Auslegung des Prinzips der territorialen Integrität der Staaten zeigen.

Und wenn dem so wäre, so scheint es auch eindeutig, dass aus einer Perspektive eines grundlegenden Pragmatismus die Argumente, die für einen Verbleib (erstes Szenario) sprechen, Vorrang vor den Argumenten in Bezug auf eine schnelle Integration mit Übergangsregelung (zweites Szenario) haben sollten, da es keinen Sinn macht, ein Gebiet und dessen Bürger aus der Union zu weisen, um sie erneut aufzunehmen, selbst wenn dies schnell und über Übergangsregelungen erfolgt.

Gleichzeitig scheint es offensichtlich, dass, wenn Katalonien den Abteilungsprozess in Übereinstimmung mit dem spanischen Staat durchführt, keinerlei Schwierigkeiten bei der Integration in die EU auf einem schnellen Weg und mit Übergangsregelung oder sogar zum Verbleib im Wege der Permanenz hätte. Ebenso scheint es auch offensichtlich, dass wenn diese Vereinbarung nicht existieren würde und nicht die legalen Wege befolgt worden wären, jedoch Katalonien glaubwürdig nachweisen könnte, dass die Einigung wiederholt und gutgläubig mit dem spanischen Staat versucht wurde, wobei die Anwendung der legalen Wege beschränkt und ein gewissenhaft demokratisches Verfahren befolgt wurden, diese Tatsache für die EU und deren Mitgliedsstaaten nicht unbedeutend sein könnte.

Tatsächlich müssten im Falle einer nicht vorhandenen Einigung zwischen Katalonien und Spanien die europäischen Institutionen das Verhalten beider Parteien unter dem Prisma der Prinzipien der Demokratie, treuen Kooperation, des guten Glaubens und der Proportionalität analysieren⁵⁰.

⁵⁰ In diesem Sinne bestätigt der Richter David Edward, dass in Erfüllung des im EUV anerkannten demokratischen Prinzips die Union verpflichtet sein müsste, die demokratisch durch eine Mehrheit von Bürgern eines Teils ihres Gebiets ergriffenen Entscheidungen zu respektieren und zu verteidigen, und dies würde auch einen Abteilungsprozess umfassen, der infolge eines demokratischen Prozesses stattgefunden hat. David Edward: *Scotland and the European Union*, 17/12/2012: <http://www.scottishconstitutionalfutures.org/OpinionandAnalysis/ViewBlogPost/tabid/1767/articleType/ArticleView/articleid/852/David-Edward-Scotland-and-the-European-Union.aspx>



Sicherlich ist es in der Praxis möglich, dass diese Argumente zugunsten der Szenarien des Verbleibs oder der schnellen Integration mit Übergangsregelung nicht ausreichend sind, um das Veto mit Abschreckungs- oder Bestrafungszweck seitens des Mutterstaates oder irgendeines anderen Staates zu verhindern. Es wäre jedoch sehr unwahrscheinlich, dass mittelfristig die Interessen der Union und der übrigen Mitgliedsstaaten sich nicht letztendlich durchsetzen werden. Wie kürzlich der Professor Andeu Olesti erklärt hat, „hat die EU ein derartiges wirtschaftliches und juristisches Integrationsniveau erreicht, dass es undenkbar ist, dass ein Land individuell Entscheidungen treffen kann, die die gemeinsamen Umsetzungen des gesamten europäischen Integrationsprozesses gefährden könnten“⁵¹.

Das hypothetische Veto des spanischen Staates könnte das Beitrittsverfahren des neuen Staates in die EU erschweren und verzögern, aber es ist nicht vorhersehbar, dass es eine sehr bedeutende Verzögerung nach sich ziehen würde, denn die Nachteile für die EU und die übrigen Mitgliedsstaaten einer langsamen oder aufgeschobenen Integration wären weitaus bedeutender als die geringen Vorteile, die daraus erlangt werden könnten. Tatsächlich scheint alles darauf hinzuweisen, dass innerhalb eines nicht allzu langen Zeitraums ein unabhängiger katalanischer Staat, wenn er dies beantragt, in die EU integriert werden würde. Es ist nur schwer vorstellbar, dass Katalonien als eine Art Insel zwischen Frankreich und Spanien außerhalb der Union verbleiben könnte.

Das Dilemma ist somit in Wirklichkeit nicht, ob Katalonien letztendlich Teil der EU sein wird, sondern wann und wie dies geschehen wird. Und wenn dem so ist, auch wenn die Logik und der Pragmatismus scheinbar das Szenario des Fortbestands begünstigen, wäre im Falle eines bestrafenden oder abschreckenden Vetos das plausibelste Szenario das der schnellen Integration mit Übergangsregelungen, das ebenso, wie wir bereits wiederholt erwähnten, praktische Konsequenzen aufweist, die dem Szenario des Fortbestands fast gleichen.

Siehe auch den Artikel desselben Verfassers „*EU Law and the separation of Member States*“, 36 *Fordham Int'l L. J.* 1151, 2013, S. 1151-1168

Und im Hinblick auf die Verhandlung nimmt er Bezug auf „... *the obligation of all parties, including the member State in the process of separation, to negotiate in good faith in accordance with principles of sincere cooperation, full mutual respect and solidarity*“, im Artikel „*EU Law and the separation of Member States*“, 36 *Fordham Int'l L. J.*, zitiertes Werk, S. 1167.

⁵¹ Interview in der Zeitschrift *Actualitat Parlamentària*, Nr. 26, S. 99



Ungeachtet dessen müssen, angesichts der Unmöglichkeit, mit Sicherheit vorherzusagen, ob diese höhere Überzeugungskraft der günstigen Argumente für den Verbleib oder zumindest die schnelle Integration mit Übergangsregelung sich letztendlich durchsetzen wird, die Alternativen analysiert werden, über die Katalonien verfügt, um die negativen Auswirkungen zu schmälern, die eine Integration auf dem ordentlichen Weg oder ein Ausschluss *sine die* hätten. Dies ist der Gegenstand des zugehörigen Abschnitts.

7. Alternativen zum Nichtverbleib oder zur nicht erfolgenden schnellen Integration mit Übergangsregelung von Katalonien in die EU

Obgleich es der sehr mehrheitliche Wille der katalanischen Bürger und politischen Institutionen ist, weiterhin in der EU und der Eurozone zu verbleiben⁵², muss die Frage nach den unterschiedlichen bestehenden Alternativen für den Fall gestellt werden, dass es zu einem Übergangszeitraum mit Unterbrechung der Beziehungen von Katalonien mit der Europäischen Union kommt. Einen offensichtlichen Bezugspunkt stellt die Situation einiger europäischer Länder dar, wie z. B. der Schweiz, Norwegen oder Island, die sich freiwillig dazu entschieden haben, nicht zur EU zu gehören und ihre eigenen Internationalisierungsstrategien zu entwickeln. Anhand verschiedener Kennziffern wissen wir, dass Katalonien über seinen Standort in einer sehr attraktiven geographischen Zone hinaus sehr viel Interesse weckt. Das vierte der oben beschriebenen Szenarien könnte dazu führen, dass Katalonien einen ehrgeizigen Internationalisierungsplan seiner kommerziellen, politischen und sozioökonomischen Beziehungen vorantreibt, der nicht nur in Bezug auf die EU selbst neu zu entwerfen wären, sondern insbesondere auch in Bezug auf andere Staaten außerhalb der EU.

⁵² Die Implikationen der Zugehörigkeit oder nicht von Katalonien zur Eurozone und die Möglichkeiten zur Beibehaltung des Euro als eigene Landeswährung in jedem der Szenarien sind Gegenstand eines spezifischen Gutachtens des Beratungsrats für den nationalen Übergang über den Euro und die europäische Währungspolitik.



In Verbindung mit der EU bestehen jedoch einige Möglichkeiten, die nachstehend untersucht werden, wie die Möglichkeit einer bilateralen Vereinbarung mit der EU, die abhängig von ihrem Inhalt kommerziellen, kooperativen oder angliedernden Charakter haben könnte. An zweiter Stelle werden der mögliche Beitritt zum EFTA und möglicherweise EWR sowie die Entscheidung, Teil des Schengen-Raums zu werden, beschrieben. Zuletzt wird die Möglichkeit in Betracht gezogen, Freihandelsverträge abzuschließen oder Zollvereinigungen mit Drittstaaten zu bilden. Diese verschiedenen Optionen sind nicht untereinander inkompatibel. So könnten zum Beispiel bilaterale Verträge mit der EU unterzeichnet werden und auch gleichzeitig mit Staaten, die nicht in diese Organisation integriert sind, bzw. die Zugehörigkeit zum EFTA und zum Schengen-Raum simultan erfolgen.

7.1. Abschluss einer bilateralen Vereinbarung zwischen Katalonien und der Europäischen Union

Diese Art von Vereinbarung kann auf zwei Wegen erfolgen: An erster Stelle könnten Katalonien und die EU einseitig, jedoch gegenseitig, beschließen, den Verkehr von in ihren jeweiligen Gebieten hergestellten und vertriebenen Waren nicht mit Zöllen zu belegen. An zweiter Stelle könnten beide Körperschaften eine bilaterale Vereinbarung unterzeichnen, um den freien Handel von Produkten und Leistungen zu garantieren und einen gemeinsamen Kooperationsrahmen zu definieren.

Ab der Reform des Lissabonner Vertrags wird eine größere Kohärenz in die Kapazität der EU zum Abschluss von internationalen Vereinbarungen eingeführt. Und obgleich einige Zweifel nicht vollständig ausgeräumt wurden, die voraussichtlich einer späteren rechtsprecherischen Klärung bedürfen, wird die Bedeutung der Erweiterung der externen exklusiven Kompetenzen der Union festgestellt, nachdem in den Artikel 216 AEUV die komplexe Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes über den Parallelismus der internen und externen Zuständigkeiten integriert wurde⁵³.

⁵³ Artikel 216.1 AEU-Vertrag setzt fest: *"Die Union kann mit einem oder mehreren Drittländern oder einer oder mehreren internationalen Organisationen eine Übereinkunft schließen, wenn dies in den Verträgen vorgesehen ist*



So schließt die EU, basierend auf ihrer externen Zuständigkeit, eine breite Palette an internationalen Verträgen mit Drittstaaten und mit internationalen Organisationen ab. Ohne den Anspruch auf Ausführlichkeit kann eine erste Unterscheidung zwischen den europäischen Vereinbarungen, die ausschließlich von der EU abgeschlossen werden, und den gemischten Vereinbarungen, die von der EU und von den Mitgliedsstaaten abgeschlossen werden, gemacht werden. Aufgrund der Schwierigkeit, die externen Kompetenzen der Union und ihrer Staaten präzise abzugrenzen, war die Verwendung von gemischten Vereinbarungen in der herkömmlichen Praxis der EU üblich.

Tatsächlich hat die EU in den letzten Jahrzehnten eine große Anzahl an bilateralen Vereinbarungen mit Drittstaaten abgeschlossen. Abhängig vom Inhalt und den umfassten Materien gibt es drei Arten von Vereinbarungen: Handelsvereinbarungen, Partnerschaftvereinbarungen und Kooperationsvereinbarungen. Die Gründungsverträge nahmen nur Bezug auf die Handelsvereinbarungen und Partnerschaftvereinbarungen, aber in der Praxis haben sich auch die so genannten Kooperationsvereinbarungen gehäuft.

Auch wenn die Handelsvereinbarungen in der ausschließlichen Zuständigkeit der Union liegen und den Bereich der gemeinsamen Handelspolitik gemäß Artikel 207 EUV abdecken, wurde deren besonderes Abschlussverfahren in das allgemeine Abschlussverfahren von internationalen Vereinbarungen des Artikels 218 AEUV aufgenommen. Das bedeutet, dass die kommerziellen Klauseln in anderen Vereinbarungstypologien umfasst sein können, d. h., diese können sowohl in Kooperationsvereinbarungen als auch in Partnerschaftvereinbarungen angetroffen werden.

Die Kooperationsvereinbarungen ihrerseits können, je nach Inhalt, in der ausschließlichen Zuständigkeit der Union liegen oder eine gemischte Zuständigkeit aufweisen (EU und Staaten). Diese Vereinbarungen ermöglichen eine engere Zusammenarbeit in unterschiedlichen Bereichen, die über den Rahmen der Handelspolitik hinausreichen. Der Inhalt der Kooperation kann mehr oder weniger weitläufig sein. Er kann z. B. kommerziell, wirtschaftlich, finanziell, technisch, die Forschung, die Fischerei oder die Entwicklung betreffend sein und die Vereinbarungen werden vom Rat und vom Europäischen Parlament gemäß dem ordentlichen Legislativverfahren (Artikel 218 AEUV) geschlossen, wodurch dies

oder wenn der Abschluss einer Übereinkunft im Rahmen der Politik der Union entweder zur Verwirklichung eines der in den Verträgen festgesetzten Ziele erforderlich oder in einem verbindlichen Rechtsakt der Union vorgesehen ist oder aber gemeinsame Vorschriften beeinträchtigen oder deren Anwendungsbereich ändern könnte."



durch qualifizierte Mehrheit ermöglicht wird.

Die ehrgeizigsten externen Vereinbarungen, die die EU abschließt, sind die Partnerschaftsvereinbarungen (Art. 217 AEUV, die ebenfalls dem Verfahren des Art. 218 AEUV folgen und den Beschluss des Europäischen Parlaments erfordern, um vom Rat durch qualifizierte Mehrheit beschlossen werden zu können). Die besondere und privilegierte Kooperation, die mit dieser Art von Vereinbarungen festgesetzt wird, wird in deren Inhalt, den Zielsetzungen und dem Grad der Institutionalisierung deutlich. Ein Beispiel für eine Partnerschaftsvereinbarung ist die Vereinbarung zwischen der EU und den EFTA-Ländern (1992) zur Begründung des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR)⁵⁴.

Die Praxis zeigt, dass die Partnerschaftsvereinbarungen üblicherweise als gemischte Vereinbarungen abgeschlossen wurden, wobei als Vertragsparteien die EU und die Mitgliedsstaaten auftreten. Ihr Inkrafttreten verzögert sich üblicherweise aufgrund der Anforderungen der parlamentarischen Ratifizierungen, die auf interner Ebene jedes Staates abgewickelt werden.

So muss eine Partnerschaftsvereinbarung als gemischte Vereinbarung geschlossen werden, wenn deren Inhalt den Zuständigkeitsbereich der EU überschreitet, d. h., wenn irgendeine Zuständigkeit enthalten ist, die bei den Mitgliedsstaaten liegt, und in diesem Fall sind praktische Koordinationsverfahren zur externen Vertretung der Union vorherzusehen. Ihr Abschluss erfordert die Genehmigung des Rates mit qualifizierter Mehrheit oder Einstimmigkeit, und die Genehmigung des Europäischen Parlaments im Rahmen des Verfahrens gemäß Artikel 218 AEUV.

Seit dem Inkrafttreten des Lissabonner Vertrags können Partnerschaftsvereinbarungen geschlossen werden, die gemeinschaftlich sein können, d. h. ausschließlich von der EU und nicht von deren Mitgliedsstaaten abgeschlossen werden. Falls es sich nur um gemeinschaftliche Vereinbarungen handelt, können diese mit nur qualifizierter Mehrheit geschlossen werden (wenn die umfassten Bereiche nicht die Einstimmigkeit erfordern). Dies scheint die Zielsetzung der Partnerschafts- und Stabilisierungsvereinbarung zu sein, die

⁵⁴ "Vereinbarung über den Europäischen Wirtschaftsraum", ABI. L 001 vom 03/01/1994, S. 3-36.



derzeit mit Kosovo verhandelt wird⁵⁵ und bzgl. der, wie bereits oben erwähnt, der Rat im Konsens beschlossen hat, um die Ratifizierung durch Staaten, die diesen Staat derzeit nicht förmlich anerkannt haben, zu vermeiden, dass die zukünftige Vereinbarung nicht als gemischte Vereinbarung, sondern nur von der EU unterzeichnet werden wird. Diese Entscheidung geht von der Erwägung aus, dass nur exklusive Zuständigkeiten der Union betroffen wären, wobei jedoch, wie bereits erwähnt, das anfängliche Mandat der Verhandlungen sehr weitläufig ist und es sehr diskutabel wäre, dass auch viele Materien, die Gegenstand der Verhandlung sind, als ausschließliche Zuständigkeiten der Union erachtet werden können.

Wenn somit eine bilaterale Vereinbarung (zur Kooperation oder Partnerschaft) nur eine einzige Verfügung über eine Thematik enthält, die die Einstimmigkeit erfordert, macht die gesamte Vereinbarung die einstimmige Beschlussfassung des Rates notwendig. Und falls sie eine Verfügung enthält, die im Zuständigkeitsbereich der Staaten liegt, müsste sie als gemischte Vereinbarung geschlossen werden, die sowohl von der EU als auch von den verschiedenen Mitgliedsstaaten genehmigt werden müsste.

Wie bereits erwähnt verfügt die EU über eine erweiterte exklusive Zuständigkeit. Sie kann zum Beispiel europäische Vereinbarungen insbesondere im Bereich der Handelspolitik abschließen, d. h. u. a. hinsichtlich von Zollgebühänderungen, kommerziellen Vereinbarungen über Waren und Dienstleistungen, kommerzielle Aspekte des gewerblichen Schutz- und Urheberrechts, die direkten ausländischen Investitionen, die Einförmigkeit der Liberalisierungsmaßnahmen, die Exportpolitik. Somit können Verfügungen über die Behandlung als bevorzugte Nation in Bezug auf Steuern und interne Normen, sowie im Hinblick auf die Entfernung unnötiger Hindernisse des freien Handels, umfasst sein. Ebenso hält die EU die exklusive Zuständigkeit im Bereich der Dienstleistungen inne, die den Zugriff auf und die Liberalisierung von bestimmten Investitionen in Bezug auf die Märkte von Drittländern umfasst.

Die Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit ist die Norm, aber der EUV sieht

⁵⁵ Die EU und Kosovo begannen am 28. Oktober 2013 die Verhandlungen für den Abschluss der Partnerschafts- und Stabilisierungsvereinbarung mit dem Kosovo als vorbereitenden Schritt als Beitrittskandidat. Die Formel wurde im Rat vom Juni 2013 vereinbart, um zu ermöglichen, dass Spanien, Griechenland, Slowakei, Rumänien und Zypern, die die Unabhängigkeit Kosovos nicht anerkannt haben, sich nicht dagegen stellen, dass die Kommission die Verhandlungen zum Abschluss der Partnerschaftsvereinbarung als ausschließlich europäische Vereinbarung aufnimmt.



spezifische, wenn auch außerordentliche, Fälle vor, in denen sich der Rat einstimmig auszusprechen hat. Dies gilt für den Bereich des Handels von kulturellen und audiovisuellen Leistungen sowie wenn diese Beschlüsse die kulturelle und sprachliche Vielfalt der Union beeinträchtigen könnten. Ebenso wird die Einstimmigkeit auch im Bereich der Sozial-, Bildungs- und Gesundheitsdienste gefordert, wenn diese Beschlüsse die nationale Organisation dieser Dienste schwer stören und die Haftung der Mitgliedsstaaten bei deren Erbringung beeinträchtigen könnten.

Das Verfahren zum Abschluss solcher Vereinbarungen ist das folgende: die Kommission erhält, nachdem sie ihre Empfehlungen an den Rat weitergegeben hat, von diesem ein Mandat, um den Vorschlag mit dem Drittstaat zu verhandeln. Die Kommission führt die Verhandlungen mit der Verpflichtung, den Rat (konkret ein Sonderkomitee für Handel) und das Europäische Parlament ordnungsgemäß über den Verlauf der Verhandlungen zu informieren. Wenn die Verhandlungen abgeschlossen sind, schließt der Rat die kommerzielle Vereinbarung und wenn ihr Inhalt mit qualifizierter Mehrheit genehmigt werden kann, kann kein Staat den Abschluss blockieren.

In einem möglichen Kontext der Unstimmigkeit zwischen den Regierungen von Katalonien und dem spanischen Staat ist es grundlegend, zu wissen, welche Instrumente es ermöglichen können, Verbindungen mit der Union aufrecht zu erhalten, ohne dass die Einstimmigkeit der Mitgliedsstaaten erforderlich ist. In diesem Sinne müssten alle jenen Materien analysiert werden, hinsichtlich derer die EU Vereinbarungen unter Nutzung der qualifizierten Mehrheit abschließen kann. Tatsächlich ist die qualifizierte Mehrheit im Verlauf der Zeit die häufigste Norm zur Ergreifung von Vereinbarungen und Beschlüssen in den verschiedenen Zuständigkeitsbereichen der Union geworden.

Ein weiterer bedeutender Aspekt ist die Tatsache, dass das Abstimmungssystem im Rat verändert wurde, um die Beschlussfassung zu erleichtern. Das System der qualifizierten Mehrheit (dreifache Mehrheit: Stimmen, Staaten und Bevölkerung), das im Vertrag von Nizza festgesetzt wurde, wurde durch ein System der doppelten Mehrheit (Staaten und Bevölkerung) ersetzt, das im Vertrag von Lissabon festgelegt wurde⁵⁶. Das neue Abstimmungssystem ist einfacher und transparenter, bedarf nicht der Gewichtung der

⁵⁶ Artikel 16 EUV und 238 AEUV zusammen mit dem Protokoll 36, das vom Lissabonner Vertrag hinzugefügt wird.



Stimmen und die qualifizierte Mehrheit gilt als erlangt, wenn die Zustimmung von 55 % der Mitgliedsstaaten (derzeit 15 Staaten) und 65 % der europäischen Bevölkerung erreicht wird. Dieses Abstimmungssystem soll zum 1. November 2014 in Kraft treten. Zwischen diesem Termin und dem 31. März 2017 wird jedoch eine Übergangsregelung erlaubt, gemäß der jeder Staat fordern kann, dass das aktuelle Abstimmungssystem der dreifachen Mehrheit angewandt wird. So ist damit zu rechnen, dass das neue System der doppelten Mehrheit vollständig ab dem 1. April 2017 angewandt wird. Dieses System wird die Genehmigung durch qualifizierte Mehrheit unter anderem einer breiteren Typologie von bilateralen Vereinbarungen seitens der EU erleichtern.

Im Fall von Katalonien müsste die Möglichkeit bewertet werden, die Ergreifung einer Handels-, Kooperations- und Partnerschaftsvereinbarung mit der EU weitestmöglich auszudehnen. Jedoch könnten anfänglich, wenn Vetos vermieden werden sollen, diejenigen Themen nicht eingeschlossen werden, die eine Einstimmigkeit in der Beschlussfassung erfordern oder im Zuständigkeitsbereich der Staaten liegen⁵⁷.

Ein typisches Beispiel für ein Land, das eine enge Kooperation und eine weitläufige kommerzielle Beziehung mit der EU pflegt, ist die Schweiz. Es handelt sich hierbei jedoch um ein sehr spezifisches Modell. Die EU und die Schweiz verfügen über eine große Anzahl an bilateralen Vereinbarungen und obgleich es wahr ist, dass das schweizerische Modell in einigen Bereichen als Referenz dienen kann, wäre es im Kontext von Katalonien besser, einen anderen Ansatz zu wählen, um zwei Vereinbarungsvorschläge vorzubereiten, die alle Bereiche abdecken, die sowohl Katalonien als auch die EU interessieren könnten. Dabei ist die Möglichkeit zu berücksichtigen, zuerst eine Vereinbarung zu schließen, die die qualifizierte Mehrheit erfordert, und eine weitere weitläufigere Vereinbarung vorherzusehen, die die Einstimmigkeit erfordern könnte, abhängig von den unterschiedlichen betroffenen Zuständigkeitsbereichen.

Die bilateralen Beziehungen, die die EU mit der Schweiz unterhält, erlauben es dem helvetischen Land, Vorteile aus dem Einheitsmarkt zu ziehen, ohne Mitglied der EU zu sein,

⁵⁷ Es müssen auch unterschiedliche, bereits angewandte Instrumente berücksichtigt werden, um bestimmte juristische Probleme zu bewältigen, wie zum Beispiel die Anwendung durch qualifizierte Mehrheit der vorläufigen Euro-Mediterranen Vereinbarung in Sachen Handel und Kooperation zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Palästinensischen Befreiungsorganisation (1997), gemäß der ein gemischtes Komitee EU-Palästinensische Autorität handelt, das Aktionsprogramme und -pläne für die Zone ergreift.



und gleichzeitig einen sehr hohen Grad wirtschaftlicher und politischer Autonomie beizubehalten, insbesondere in den Bereichen Währung, Steuern, Handel und Landwirtschaft. Die Schweiz ist EFTA-Mitglied, jedoch nicht Teil des Europäischen Wirtschaftsraumes. Ihre Beziehungen zur EU basieren somit nicht auf einer umfassenden Vereinbarung, sondern auf vielen bilateralen Vereinbarungen⁵⁸, die eine ganze Typologie an Mischkommissionen schaffen, um sie zu verwalten.

Die schweizerischen Bürger können aufgrund dieser Vereinbarungen in jedem Land der EU und der EFTA mit denselben Rechten wie die jeweiligen Einheimischen wohnen. Es wurde ein Übergangszeitraum vorgesehen, bevor auch die Bürger der EFTA und der EU in der Schweiz unter gleichen Bedingungen leben können, aber in jedem Fall wird gefordert, dass diese über einen gültigen Arbeitsvertrag oder über ausreichend wirtschaftliche Mittel verfügen.

Die Schweiz unterhält verschiedene Wahrungsvereinbarungen mit der EU sowie mit der Zentralbank, bei der es sich um eine der unabhangigsten Banken der Welt handelt. Die EU bestand sehr darauf, ein Protokoll zu erstellen, um das Verfahren zum Informationsaustausch zwischen den schweizerischen Behörden im Falle von Steuerbetrug festzusetzen. In diesem Protokoll wird die Anwendung der gemeinschaftlichen Behandlung auf die schweizerischen Unternehmen anerkannt, was die Besteuerung der Dividenden, Zinsen und sonstiger Zahlungen zwischen Mutter- und Tochtergesellschaften anbelangt.

Die geschlossenen Vereinbarungen sehen keine Harmonisierung der Besteuerung noch der Zollabgaben gegenüber Drittländern vor. D. h., die Schweiz verbleibt außerhalb der europäischen Handelspolitik und dies ermöglicht es ihr, diejenigen Vereinbarungen mit Drittländern zu schließen, die sie für zweckmäßig erachtet.

⁵⁸ Zum Beispiel traten im Juni 2002 sieben bilaterale Vereinbarungen in Kraft: freier Personenverkehr, Lufttransport, Transport von Waren und Reisenden mit der Eisenbahn und auf der Straße, Handel von Landwirtschaftsprodukten, gegenseitige Anerkennung in Sachen Konformitätsbewertung, öffentliche Beauftragung, wissenschaftliche und technologische Kooperation und freier Standortwechsel.



7.2. Beitritt von Katalonien zur EFTA, zum europäischen Wirtschaftsraum und zum Schengen-Raum

Eine weitere Alternative für den zukünftigen katalanischen Staat bestünde darin, den Beitritt zur Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA) zu beantragen und Teil der zahlreichen Vereinbarungen mit Drittländern zu werden, die in diesem Rahmen unterzeichnet wurden. Derzeit sind Mitglieder der EFTA: Island, Liechtenstein, Norwegen und die Schweiz. Um der EFTA beizutreten, ist ein einstimmiger Beschluss dieser Mitglieder erforderlich (in der Praxis hat Norwegen traditionell eine Schlüsselrolle in den Beitrittsverhandlungen neuer Staaten gespielt).

Die EFTA wurde 1960 mit einer Philosophie des Setzens auf den freien Handel gegründet. Zum damaligen Zeitpunkt war es die vom Vereinigten Königreich verteidigte Option und diese wurde zu einem grundlegenden Instrument der wirtschaftlichen Entwicklung ihrer Mitglieder. Derzeit repräsentiert sie die fünfte kommerzielle Körperschaft weltweit in Sachen Dienstleistungen und die zwölfte Körperschaft im Warenhandel. Die Länder der EFTA haben einige der höchsten Pro-Kopf-Einkommen der Welt und bilden einen der größten Märkte für Investitionsflüsse. Der EFTA-Vertrag deckt seit der Abänderung des Vertrags von Vaduz (2001) die Bereiche des freien Verkehrs von Personen, Dienstleistungen, Kapitalbewegungen und Schutz der gewerblichen und intellektuellen Urheberrechte ab. Die EFTA ist somit keine Zollvereinigung, sondern eine Freihandelszone bzw. Freimarktzone. Dies bedeutet, dass eine Mitgliedsstaaten über eine gewisse Freiheit verfügen, um andere zusätzliche Freihandelsabkommen mit Drittstaaten abzuschließen.

Derzeit bestehen 24 von der EFTA mit Drittstaaten abgeschlossene Handelsabkommen, die die folgenden Länder betreffen: Albanien, Kanada, Chile, Kolumbien, Ägypten, Hongkong, China, Israel, Jordanien, Korea, Libanon, Mazedonien, Mexiko, Montenegro, Marokko, Palästinensische Amtsgewalt, Peru, Serbien, Singapur, Tunesien, Türkei und Ukraine, sowie den Kooperationsrat des Golfs und die Zollvereinigung des südlichen Afrikas (SACU).

Diese Vereinbarungen setzen eine Freihandelszone zwischen den Vertragsparteien mit Zugriff auf die jeweiligen Märkte für Industrie- und Landwirtschaftsprodukte, sowie Regelungen, Handelsdisziplinen und Zollvorschriften fest. Sie umfassen auch Verfügungen,



die die Erbringung von Leistungen und Investitionen regeln, sowie Vorschriften über öffentliche Einkäufe und über den Schutz der gewerblichen und intellektuellen Urheberrechte. Derzeit werden Vereinbarungen mit den Wirtschaften von Schwellenländern verhandelt, allesamt im Rahmen der Rücksicht auf die Normen und Vereinbarungen, die Teil der Welthandelsorganisation (WTO) sind, welche die Kompatibilitätsbedingungen der Freihandelsvereinbarungen oder der Zollvereinigungen mit ihren multilateralen Vereinbarungen vorsieht.

Die Beteiligung von Katalonien an der EFTA würde einen geringeren wirtschaftlichen Beitrag als an die EU bedeuten, wobei eine größere Freiheit verbliebe, um Wirtschafts- und Handelsvereinbarungen zu verhandeln. Angesichts der Eigenschaften Kataloniens scheint es nicht, dass irgendwelche Schwierigkeiten bei seinem Beitritt zu dieser Organisation auftreten könnten. Tatsächlich zeigt die EFTA eine Bevorzugung für die Aufnahme von kleinen oder mittleren Staaten mit einem ähnlichen Entwicklungsstand und dem Wunsch, sich nach außen zu öffnen. Diese Eigenschaften weist Katalonien bereits jetzt auf.

Über das Funktionieren der EFTA hinaus soll gesagt sein, dass mit Ausnahme der Schweiz die anderen drei Mitglieder der EFTA (Norwegen, Island und Liechtenstein) Teil des Partnerschaftsvertrags mit der EU sind, der den Europäischen Wirtschaftsraum bildet. Er wurde im Mai 1992 unterzeichnet und trat am 1. Januar 1994 in Kraft, nachdem er von allen Vertragsparteien ratifiziert worden war. Über den Europäischen Wirtschaftsraum haben diese drei Staaten Zugriff auf den Binnenmarkt der EU, ohne jedoch an den Entscheidungen hinsichtlich der Normen, die diesen Einheitsmarkt regeln, beteiligt zu sein. Verschiedene Kennziffern zeigen, dass sein Funktionieren als zufriedenstellend erachtet werden kann.

Der Europäische Wirtschaftsraum umfasst so das „EU-*Acquis*“ über den Binnenmarkt (die vier Verkehrsfreiheiten) und einige europäische Politiken wie den freien Wettbewerb, eine Reihe von gesellschaftlichen Normen, den Verbraucherschutz und eine Reihe von Umweltschutzmaßnahmen. Er umfasst auch Kooperationsinstrumente in Themen der Forschung, der Entwicklung, des Fremdenverkehrs und des Zivilschutzes. Der Europäische Wirtschaftsraum umfasst keine Herkunftsvorschriften der Produkte und hat keinen Einfluss auf die indirekten Steuern. Er bildet auch keine Zollvereinigung und umfasst weder die Währungspolitik, Landwirtschaftspolitik, Außenpolitik und Gemeinschaftssicherheit noch die Bereiche des Freiheitsraums, der Sicherheit und der Justiz.



Um Teil des EWR zu werden, muss zuerst Zutritt zur EFTA erlangt werden (der erste Schritt wäre die Vorlage eines formellen Eintrittsantrags an das Sekretariat der EFTA). Obgleich, wie bereits erwähnt, das Land, das die bedeutendste Führung innerhalb der EFTA ausübt, Norwegen ist, würde der Beitritt die Aufnahme von Verhandlungen mit den vier Mitgliedsstaaten erfordern, die die Organisation bilden. Nachdem sich Katalonien unter Umständen der EFTA angeschlossen hat, könnte gegebenenfalls ein späterer Beitritt zum EWR durch Antrag an den Rat des EWR erachtet werden.

Die Verhandlungen Kataloniens in Bezug auf die EU könnten für den Fall, dass ein schneller Beitritt zur EU nicht für machbar erachtet wird, dazu führen, zu verhandeln, dass der Erhalt der Verbindung zum Einheitsmarkt über den EWR akzeptiert wird. Es muss jedoch berücksichtigt werden, dass der EWR eine gemischte Vereinbarung ist, die nicht nur die Genehmigung des Europäischen Parlaments und die qualifizierte Mehrheit des Rates erfordert, sondern auch die Ratifizierung der 28 Mitgliedsstaaten, wobei jedoch an zwischenzeitliche bzw. vorläufige Anwendungsformeln dieses Vertrags gedacht werden könnte.

Das institutionelle System des EWR ist sehr komplex und erfordert die Teilnahme an unterschiedlichen Institutionen, die in diesem Rahmen geschaffen wurden: den Rat des EWR, das gemeinsame Komitee des EWR, die Überwachungsbehörde der EFTA und das EFTA-Gericht. Das EWR-Modell stützt sich auf zwei Säulen: einerseits die 28 Mitgliedsstaaten der EU, und andererseits die drei Länder der EFTA, die zusammen den Europäischen Wirtschaftsraum bilden. Das gemeinsame Komitee des Europäischen Wirtschaftsraumes ist zusammen mit dem Sekretariat das Organ, das daran arbeitet, die Normen der EU auf die drei Mitglieder der EFTA anzuwenden. Somit wenden die am Europäischen Wirtschaftsraum beteiligten Länder die europäischen Vorschriften über den Binnenmarkt an und genießen die wirtschaftlichen Freiheiten, ohne am Entscheidungsprozess auf EU-Ebene beteiligt zu sein.

Andererseits sind alle Mitglieder der EFTA Teil des Schengen-Raums, der ein Gebiet darstellt, in dem die Kontrollen an den internen Grenzen abgeschafft wurden und in dem gemeinschaftliche Vorschriften zur Kontrolle der externen Grenzen angewendet werden. Die Verpflichtung unter den Mitgliedern besteht darin, die gemeinsamen Vorschriften über Kontrolle, Einreise, Visa, Informationsaustausch und Schaffung der notwendigen Technologie zur Verwaltung der externen Grenzen aufzunehmen, zu entwickeln und



anzuwenden, während gleichzeitig die Kooperation in Sachen Zoll, Polizei und Justiz garantiert wird.

Derzeit sind insgesamt 26 Länder Teil des Schengen-Raums (bald 28 mit der Aufnahme von Bulgarien und Rumänien). Seine Besonderheit liegt darin, dass, während vier Staaten der EU nicht beteiligt sind (Irland, Vereinigtes Königreich, Zypern und Kroatien), hingegen die vier Mitglieder der EFTA (Island, Liechtenstein, Norwegen und die Schweiz) Teil des Schengen-Raums sind.

Teil des Schengen-Raums zu werden kann im Interesse von Katalonien sein, aber mehr noch im Interesse der anderen Mitgliedsstaaten der EU und der EU selbst liegen, und zwar angesichts des enormen Interesses, das in Bezug auf die Überwachung und gemeinsame Verwaltung der externen Grenzen besteht, um die illegale Immigration, die Netze des organisierten Verbrechens, die Drogenrouten und alle Arten von Korruptionspraktiken zu kontrollieren. Zu garantieren, dass die externen Grenzen ordnungsgemäß geschützt sind, ist von höchstem Interesse aller Mitgliedsstaaten des Schengen-Raums.

Der Fall der Abtrennung eines Teils des Gebiets eines Mitgliedsstaates der Europäischen Union, der am Schengen-Raum beteiligt ist, kann sich als überaus komplex zeigen, nicht nur aufgrund der Themen im Zusammenhang mit dem EU-Recht, sondern auch aufgrund der juristischen Aspekte, die sich aus der aus dem Schengener Anwendungsvertrag von 1990 abgeleiteten Regelung ergeben, der mit Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam zum „EU-Acquis“ wurde. Es darf somit nicht vergessen werden, dass die Regelung des freien Personenverkehrs, der durch die externen Schengener Grenzen begrenzt ist, nicht nur aus der Anwendung der Normen des Primär- und Sekundärrechts her stammt, sondern auch aus den konventionellen Vorschriften.

Gleichzeitig ist zu berücksichtigen, dass ein ganzes Bewertungssystem besteht, um zu garantieren, dass alle Länder die vereinbarten Vorschriften korrekt anwenden, insbesondere in Bezug auf die gemeinsame Verwaltung der externen Grenzen und der Datenbanken, die rund um das Schengener Informationssystem erstellt wurden. Somit muss jeder neue Staat, der Teil des Schengen-Raums werden will, die Genehmigung der daran beteiligten Mitglieder erlangen. Aber auch hier ist ein Sonderfall wie der Kataloniens nicht vorgesehen.

Katalonien könnte, ohne Mitglied der EU zu sein, Mitglied des Schengen-Raums sein,



insbesondere, wenn es Mitglied der EFTA ist, müsste jedoch an erster Stelle eine ganze Reihe von Bedingungen in Bezug auf die externen Grenzen erfüllen, müsste gegenüber den anderen Mitgliedern nachweisen, dass es eine wirksame Kontrolle seiner Grenzen und eine korrekte Anwendung der Schengener Vorschriften durchführen kann, und müsste auch die verschiedenen Datenbanken, die zur integrierten Verwaltung der externen Grenzen geschaffen wurden, sowie die entsprechenden Kooperationssysteme mit den verschiedenen europäischen Agenturen, die mit dem Funktionieren des Schengener Systems verknüpft sind, in Betrieb nehmen.

7.3. Abschluss von Freihandelsvereinbarungen oder Zollvereinigungen mit Drittstaaten

Für den Fall, dass eine schnelle Integration mit Übergangsregelung von Katalonien in die EU erschwert wird, könnte eine alternative Strategie zur Internationalisierung der katalanischen Wirtschaft festgelegt werden, um den Zugriff auf die internationalen Märkte zu erleichtern. Die Handelsstrategie Kataloniens müsste somit neu überdacht werden, unter Berücksichtigung der Tatsache, dass es Inhaber der Zuständigkeiten wäre, um bilaterale und multilaterale Handelsvereinbarungen mit jenen Ländern abzuschließen, die an der Unterhaltung von kommerziellen, wirtschaftlichen und finanziellen Beziehungen Interesse zeigen.

In diesem Kontext wäre es zweckmäßig, ein agiles Verfahren zu ergreifen, um Freihandelsvereinbarungen mit Drittstaaten zu verhandeln, abzuschließen und zu ratifizieren und die Grundlagen einer sehr aktiven Strategie auf jenen Märkten zu starten, auf denen der einfache Zugriff von Interesse ist. Der internationale Rahmen, der zu berücksichtigen wäre, um diese Art von Vereinbarungen abzuschließen, wäre ebenfalls der der multilateralen Vereinbarungen (insbesondere GATT⁵⁹, GATS⁶⁰), der von der WTO verwaltet wird und die

⁵⁹ Das GATT (*General Agreement on Trade and Tariffs*) war anfänglich (1947) der Vorläufer der WTO, obwohl es, anstatt eine Vereinbarung über Handel und Zollltarife zu sein, tatsächlich als Handelsorganisation auf internationaler Ebene auftrat. 1994 wurde mit der Gründung der WTP das GATT abgeändert und als einer der grundlegenden Regulierungsbereiche des internationalen Warenhandels integriert.



Bedingungen für den Abschluss von Freihandelsvereinbarungen oder Zollvereinigungen festsetzt⁶¹, ohne die Vorteile (Rechte und Verpflichtungen) der bilateralen Vereinbarungen auf alle anderen Mitglieder der WTO auszuweiten. Unter Berücksichtigung der Tatsache, dass Katalonien schnellstmöglich der WTO beitreten müsste⁶², müssten die Bedingungen und Verfahren der Artikel XXIV GATT und V GATS (im Rahmen der WTO) respektiert werden, um regionale Freihandelsvereinbarungen oder Zollvereinigungen mit Drittländern abzuschließen, auf der Linie der Zielsetzungen, eine größere Liberalisierung des Handels auf internationaler Ebene zu erlangen.

8. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

1. Gegenstand

Dieses Gutachten analysiert an erster Stelle, ob ein zukünftiger katalanischer Staat zum Zeitpunkt der Begründung als solcher und für den Fall, dass seine Integration in die Europäische Union (EU) beantragt wird, innerhalb oder außerhalb der Union verbleiben würde, und welche Wege zur Wiederaufnahme in dieselbe für den letztgenannten Fall in Frage kämen. An zweiter Stelle wird untersucht, welches die praktischen vorhersehbaren Konsequenzen dieser hypothetischen Szenarien sind, einschließlich des Szenarios des Ausschlusses *sine die* aus der EU und der Alternativen, die der neue Staat ergreifen könnte,

⁶⁰ Das GATS (*General Agreement on Trade in Services*) von 1994 stellt eine multilaterale Handelsvereinbarung im Bereich der Dienstleistungen dar, die in der Uruguay-Runde abgeschlossen wurde, die sich im Rahmen der WTP integriert.

⁶¹ Als Zollvereinigung wird der Ersatz von zwei oder mehr Zollgebieten durch ein einziges Zollgebiet erachtet, so dass die Zollrechte und einschränkenden Handelsvorschriften unter den Mitgliedern aufgehoben werden, wobei auf die Drittländer eine gemeinsame Handels- und Zollregelung angewandt wird. Eine Freihandelsvereinbarung wiederum umfasst nur Verpflichtungen zur Eliminierung von Zollrechten und einschränkenden Handelsvorschriften unter den Mitgliedern der Vereinbarung. Es werden jedoch keine Verpflichtungen gegenüber Drittstaaten übernommen.

⁶² Die Prognosen werden in den Gutachten des Beratungsrats für den nationalen Übergang über die Beziehungen zur internationalen Gemeinschaft und im Gutachten über die Beziehungen zwischen Katalonien und Spanien entwickelt.



um zum Beispiel die normale Entwicklung der kommerziellen Wechselbeziehungen mit den Mitgliedsstaaten im europäischen Wirtschaftsrahmen zu garantieren.

2. Hypothetische Szenarien

Die Frage, ob ein zukünftiger katalanischer Staat innerhalb oder außerhalb der EU verbleibt, lässt anfänglich eine Vielfalt an Annäherungen zu, die zu Darlegungszwecken in die vier nachstehend aufgeführten hypothetischen Szenarien gruppiert werden können:

Erstens, Szenario des Verbleibs: Zum Zeitpunkt seiner Gründung und Mitteilung derselben an die EU bleibt der neue katalanische Staat weiterhin ohne Unterbrechung in die EU integriert. Angesichts der Tatsache, dass es sich um ein Gebiet handelt, das bereits Teil der EU ist, und dass seine Bevölkerung über die europäische Bürgerschaft und das europäische Recht verfügt, wird dieser nicht zum Austritt aus der EU und Beantragung seiner Integration von Außen gezwungen.

Zweitens, *Ad-hoc*-Beitrittsverfahren: Zum Zeitpunkt der Vorlage des Beitrittsantrags akzeptiert die EU die automatische Permanenz des neuen Staates nicht, entscheidet jedoch angesichts der spezifischen Umstände des Falles, ein *Ad-hoc*-Beitrittsverfahren mit besonderen Bedingungen einzuleiten, die einen schnellen Beitritt und eine Übergangsregelung ermöglichen, die den Erhalt der höchstmöglichen Zahl der juristischen, wirtschaftlichen und politischen Beziehungen mit der EU und das Aufrechterhalten der Rechte und Pflichten der Bürger und der in Katalonien tätigen Unternehmen garantieren.

Drittens, Szenario des ordentlichen Beitritts: Die EU akzeptiert die unverzügliche Eröffnung eines ordentlichen Beitrittsverfahrens als Drittstaat, ohne *Ad-hoc*-Maßnahmen zu ergreifen, um die schnelle Abwicklung des Verfahrens sicherzustellen oder spezifische Übergangsregelungen festzusetzen.

Viertens, Szenario des Ausschlusses als Mitgliedsstaat: Die EU weigert sich, unverzüglich ein Beitrittsverfahren zu eröffnen oder den Status als Beitrittskandidat zu erteilen, d. h., sie weigert sich, das förmliche Beitrittsverfahren zu eröffnen und der neue Staat verbleibt *sine die* außerhalb der EU.



3. Prämissen

Bei der Analyse des juristischen und praktischen Durchführbarkeitsgrades dieser vier Szenarien müssen eingangs zwei Prämissen berücksichtigt werden.

An erster Stelle sehen weder das internationale noch das EU-Recht ausdrücklich einen Sachverhalt vor, wie ihn der katalanische Fall darstellt.

An zweiter Stelle hat die EU traditionell eine extrem flexible und pragmatische Haltung bei der Lösung von unvorhergesehenen Problemen, die in Bezug auf territoriale Änderungen oder der territorialen Organisation von Mitgliedsstaaten aufgetreten sind und den Anwendungsbereich des EU-Rechts betreffen, und allgemeiner in Bezug auf Ratifizierungsverfahren von Verträgen, an den Tag gelegt.

4. Juristische Einschränkungen

Ebenso lassen diese beiden Prämissen nicht darauf schließen, dass der Beitritt eines neuen katalanischen Staates etwas wäre, das in einem juristischen Vakuum stattfindet. Das EU-Recht und ersatzweise das internationale Recht regulieren eine Reihe von materiellen und verfahrenstechnischen Bedingungen und Voraussetzungen, die dieser zukünftige Staat zu respektieren hätte, um sich in die Union zu integrieren, unabhängig von Szenario, das sich letztendlich durchsetzt. Obschon, wie wir sehen werden, der nie da gewesene Charakter des katalanischen Falles das Ausmaß des Freiheitsspielraums, den sich die EU üblicherweise bei der Auswahl, Auslegung und Anwendung des europäischen Rechts erlaubt, erhöhen und in der Praxis, ungeachtet dessen, ob man dies zugeben will oder nicht, dazu führen wird, dass die Entscheidung für das eine oder andere Szenario nicht so sehr auf juristischen Kriterien, sondern vielmehr auf politischen und insbesondere wirtschaftlichen Kriterien und Interessen, beruhen wird.



5. Bedingungen und Voraussetzungen, um Mitglied der EU zu sein

Um Mitglied der EU zu sein, muss man ein „europäischer Staat“ sein und die Werte der Förderung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichstellung, des Rechtsstaates, der Menschenrechte, einschließlich der Rechte von zu Minderheiten gehörigen Personen, respektieren. Darüber hinaus müssen die Kriterien erfüllt werden, die vom Europäischen Rat von Kopenhagen festgesetzt wurden: Vorhandensein einer funktionierenden Marktwirtschaft sowie die Kapazität, sich dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften innerhalb der Union zu stellen, Kapazität zur Übernahme der Zwecke der politischen, wirtschaftlichen und monetären Union, Stabilität der Institutionen, die die Demokratie garantieren, den Rechtsstaat, die Beachtung der Menschenrechte und der Schutz der Minderheiten.

Es scheint offensichtlich, dass ein zukünftiger katalanischer Staat die besagten Zulassungsbedingungen und -anforderungen bei weitem erfüllen wird. So wird dies durch die lange vorherige Zugehörigkeit zur EU nachgewiesen.

Die bedeutendsten neuen Anforderungen, denen sich der katalanische Staat stellen müsste, sind diejenigen, die sich aus der Notwendigkeit zur Schaffung einiger Regulierungs- und Koordinationsorgane und im Allgemeinen einiger neuer Organisationsstrukturen ergeben, die das europäische Recht auferlegt, sowie der Notwendigkeit, das europäische Sekundärrecht, das dies erfordert, in die neue katalanische Rechtsordnung umzusetzen. Es handelt sich zweifelsohne um Aufgaben, die einen gewissen Aufwand erfordern. Der zukünftige katalanische Staat würde jedoch über ausreichend Mittel und Erfahrung verfügen, um sich diesen ohne jegliche Schwierigkeiten zu stellen.

Für den Eintritt in die EU ist es keine Bedingung *sine qua non*, dass ein zukünftiger katalanischer Staat vorab förmlich als Staat oder als internationales Subjekt von irgendeinem anderen Staat oder von bestimmten internationalen Organisationen, zum Beispiel der UNO oder dem Europäischen Rat, anerkannt wurde. Die EU könnte die erste Organisation sein, die diese Tatsache anerkennt. Ebenso steht es außer Zweifel, dass die vorherige formelle Anerkennung durch andere Staaten oder sonstige internationale Organisationen den Integrationsprozess in die Union erleichtern könnte.



6. Verfahrensregeln und praktische Konsequenzen des Szenarios des Verbleibs

6.1. Verfahren

Für den Fall, dass Katalonien und die EU sich für dieses Szenario entscheiden, das zweifelsohne im besten Interesse von Katalonien wäre, wären die folgenden Verfahrensregelungen zu beachten:

An erster Stelle müsste das Parlament von Katalonien einen Beschluss fassen, der den Willen zur weiteren Zugehörigkeit zur EU ausdrückt. Die Entscheidung müsste den Kompromiss mit den europäischen Werten und Leitbildern enthalten. Sie müsste auch die Erfüllung seitens des neuen Staates der politischen, juristischen und wirtschaftlichen Anforderungen erklären, die die Union für die Mitgliedsstaaten fordert, und zuletzt müsste sie Bezug auf die Absicht nehmen, innerhalb des festzusetzenden Zeitraums die Anpassungen in der internen Ordnung vorzunehmen, die erforderlich sind, um weiterhin Teil der EU bleiben zu können.

Es wäre die Aufgabe des Präsidenten der Generalitat in dessen Eigenschaft als höchster Repräsentant des neuen Staates, diese Entscheidung des Parlaments und die anhängenden Unterlagen bei den europäischen Institutionen abzuwickeln.

Die Institution der EU, die für einen Ausspruch im Hinblick auf den Antrag auf das Fortbestehen von Katalonien am geeignetsten wäre, ist der Europäische Rat in seiner Eigenschaft als höchste politische Instanz der europäischen Institutionen und als Organ, dem die Funktion zugewiesen ist, der Union die erforderlichen Entwicklungsimpulse zu geben (Artikel 15.1 des EUV).

Falls diese Alternative ergriffen wird, müsste sich der Europäische Rat nach Konsens zugunsten des Verbleibs von Katalonien in der EU aussprechen. Nach Ergreifung dieses Beschlusses und damit nach anfänglicher Genehmigung des Verbleibs von Katalonien in der EU würde ein Verhandlungsprozess eingeleitet, um das Primär- und Sekundärrecht an die Präsenz eines neuen Mitglieds im Schoße der Europäischen Union anzupassen und die internen Anpassungen vorzunehmen, die von Katalonien durchzuführen wären, um weiter Teil der EU bleiben zu können.



Diese Anpassungen müssten, unbeschadet dessen, dass nur wenige Änderungen mit beschränktem Umfang einzufügen wären, mittels einer Reform der Verträge der Union festgehalten werden.

Die Änderungen des Vertrags müssten vorzugsweise im Wege des ordentlichen Revisionsverfahrens der Verträge aus Artikel 48 EUV (Absätze 2 bis 5) erfolgen, da streng genommen das Verfahren des Artikels 49 EUV für die Veränderung des Primärrechts im Rahmen des Beitrittsverfahrens von neuen Staaten vorgesehen ist, die nicht Teil der Europäischen Union gewesen sind.

Das ordentliche Revisionsverfahren der Verträge kann von der Regierung eines jeden der Mitgliedsstaaten, dem Europäischen Parlament oder von der Kommission eingeleitet werden durch Vorlage eines Revisionsprojekts der Verträge beim Rat, der dieses an den Europäischen Rat weiterleitet und an die nationalen Parlamente zustellt (Art. 48.2 EUV). Der Europäische Rat entscheidet mit einfacher Mehrheit nach vorheriger Befragung des Europäischen Parlaments und der Kommission über die Eröffnung des Reformverfahrens. Im Bestätigungsfall wird an den Rat die Einberufung einer Regierungskonferenz (Konferenz der Repräsentanten der Staatsregierungen) angeordnet. Diese Konferenz muss im gemeinsamen Einvernehmen die Veränderungen genehmigen, die in die Verträge einzufügen sind. Zuletzt müssen die Reformen von allen Mitgliedsstaaten ratifiziert werden.

Die Abwicklungsschritte, in denen die Wünsche der Institutionen der EU zusammenfließen, zeichnen sich durch ihre Flexibilität in dem Maße aus, in dem einerseits keine besonders qualifizierten Mehrheiten zur Beschlussfassung durch die europäischen Institutionen festgesetzt werden, und andererseits, indem die Möglichkeit vorgesehen wird, Mechanismen zu finden, um auf mögliche Situationen des Widerspruchs oder der Blockade durch einen Mitgliedsstaat zu reagieren (Art. 48.5 EUV).

6.2. Abänderungen des europäischen Sekundärrechts

Die Änderungen, die vorzunehmen wären, haben ebenfalls eine eingeschränkte Reichweite und würden mittels Abänderung der entsprechenden gültigen Richtlinien und Verordnungen erfolgen.



6.3. Anpassung der internen Ordnung

Was die Anpassungen anbelangt, die Katalonien vornehmen müsste, um weiterhin Teil der EU zu sein, so betreffen einige davon die Organe, die geschaffen oder angepasst werden müssten, und andere die erforderlichen Vorschriften zur Entwicklung und Anwendung des europäischen Rechts und der unerlässlichen Übergangsmaßnahmen. Es scheint klar zu sein, dass alle diese Anpassungen eine beschränkte Ausdehnung und Relief im Vergleich zu dem, was bei Beitrittskandidaten passiert, die nicht bereits Mitglieder der Union waren, aufweisen würden.

6.4. Übergangsmaßnahmen

Um die praktische Wirksamkeit der Anerkennung des Verbleibs in der EU sicherzustellen, könnte die EU ab dem Zeitpunkt, zu dem der Europäische Rat den Verbleib anerkennt, und während das Abänderungsverfahren der Verträge und der Anpassungen des Sekundärrechts und internen Rechts andauert, Maßnahmen ergreifen, um diese unverzügliche Wirksamkeit zu erlangen und damit ihrer traditionellen Flexibilität und ihrem Pragmatismus Ehre machen. Zum Beispiel könnte auf der Grundlage des Art. 15.1 EUV der Europäische Rat eingangs und übergangsweise die entsprechenden Maßnahmen in Bezug auf die unterschiedlichen Aspekte (einschließlich der institutionellen Aspekte) regulieren, die an die Teilnahme des neuen Staats an der EU gebunden sind. Eine Alternative zu diesem Vorgehen wäre die Genehmigung dieser Übergangsmaßnahmen anhand der Entscheidungen, die die versammelten Staats- und Regierungschefs im Schoße des Europäischen Rates treffen könnten.

6.5. Vorherige Verhandlungen zwischen dem spanischen Staat und der EU

Diese Übergangsmaßnahmen, die die praktische Effektivität der Anerkennung des Verbleibs eines zukünftigen, unabhängigen katalanischen Staates innerhalb der EU garantieren sollen, wären nicht notwendig, wenn das Verfahren zur Anwendung kommt, das im schottischen Fall angewendet werden soll, um den Verbleib innerhalb der EU sicherzustellen. Tatsächlich



versucht diese Formel, die Gleichzeitigkeit zwischen der Gründung des neuen Staates und dessen Integration in die EU zu erreichen. Angewandt auf den katalanischen Fall bestünde sie darin, dass nach einem möglichen günstigen Ergebnis für die Unabhängigkeit Kataloniens aufgrund einer Volksbefragung oder Volkswahl und vorherigen Verhandlungen zwischen der Generalitat (Regierungsbehörde Kataloniens) und dem spanischen Staat, der Letztgenannte eine Verhandlung mit der EU mit dem Ziel aufnimmt, zum Zeitpunkt der formellen Gründung des neuen Staates und dessen Willenserklärung über den Verbleib in der Union bereits die entsprechenden Änderungen der Originalverträge, die im Prinzip über das Verfahren des Artikels 48 EUV erfolgen müssten, sowie die Änderungen des Sekundärrechts, die für die Integration des neuen Staates für erforderlich erachtet werden, geplant zu haben. Zu diesem Zeitpunkt müsste auch die Aufstellung der organisatorischen und legalen Maßnahmen fertig sein, die Katalonien während des festgesetzten Zeitraums zu implementieren hätte.

7. Verfahrensregeln und praktische Konsequenzen des Szenarios des *Ad-hoc*-Beitrittsverfahrens

7.1. Ein Szenario mit praktische Konsequenzen, die fast identisch mit denen des Szenarios des Verbleibs sind

Dieses zweite Szenario zeichnet sich durch die Tatsache aus, dass die Integration Kataloniens in die Europäische Union über das Beitrittsverfahren für Drittstaaten, die nicht Mitglied sind, erfolgt (Art. 49 EUV), jedoch reguliert durch die Ergreifung von vereinfachenden und einstweiligen *Ad-hoc*-Maßnahmen, die auf eine schnelle Integration ausgerichtet sind und dass, während das Verfahren andauert, auf das katalanische Gebiet und dessen Bürger weiterhin der größte Teil des europäischen Rechts angewandt wird, der derzeit Anwendung findet.

Zusammenfassend würde in diesem Szenario der zukünftige katalanische Staat gezwungen,



aus der EU auszutreten; es würde jedoch das Verfahren zu seinem Neubeitritt vereinfacht. Tatsächlich ist hervorzuheben, dass, je nach der auf dieses *Ad-hoc*-Verfahren angewandten Geschwindigkeit und je nach Inhalt und Ausdehnung der Übergangsregelung, in der Praxis die Folgen dieses Integrationsverfahrens für den zukünftigen katalanischen Staat objektiv praktisch identisch zu denen des ersten Szenarios sein könnten (das, streng genommen, wie bereits ausgeführt, ebenfalls keine „automatische“ Nachfolge darstellen würde).

7.2. Instrumente zur Festsetzung der *Ad-hoc*-Bedingungen

Wie die bisher von der EU verfolgte Praxis hinreichend zeigt, umfassen die Verträge viele unterschiedliche maßgebende und konventionelle Instrumente, die es erlauben würden, ein schnelles Integrationsverfahren und vor allem *Ad-hoc*-Übergangsregelungen festzusetzen: Protokolle; Kooperationsvereinbarungen; vorläufige Anwendung der europäischen Verträge auf das Gebiet von Katalonien, bis das *Ad-hoc*-Beitrittsverfahren abgeschlossen ist; vorläufige Anwendung des neuen Beitrittsvertrags ab dessen Unterzeichnung, während die Phase der Ratifizierung des Beitrittsvertrags durch die Mitgliedsstaaten abgewickelt wird; Beschlussfassung der Staats- und Regierungschefs im Schoße des Europäischen Rates etc. Katalonien könnte seinerseits während dieses Übergangszeitraums einseitige Maßnahmen und juristische Entscheidungen treffen, um die Stabilität der kommerziellen Beziehungen zur EU und den Genuss der Verkehrsfreiheiten maximal zu begünstigen. Unbeschadet dessen könnten in diesem Fall jedoch, während die Beitrittsverhandlungen andauern, Übergangsmaßnahmen ergriffen werden, die die Fortführung in der Anwendung des europäischen Rechts, zumindest teilweise, erleichtern. Tatsächlich ist die Anwendung von Übergangsregelungen in der Mehrheit der Beitrittsverfahren häufig.

7.3. Das Verfahren des Artikels 49 EUV

Das Verfahren des Artikels 49 EUV wird, wobei hier eine Abstraktion der Modulationen erfolgt, die die EU bei der Anwendung auf einen Fall wie den katalanischen einführen könnte, mittels an den Rat gerichteten Beitrittsantrag eingeleitet, der diesen einstimmig nach Rücksprache mit der Kommission und dem Europäischen Parlament genehmigen müsste. Falls dies so vom Rat beschlossen wird, würde ein Verhandlungsprozess von ungewisser



Dauer eingeleitet, obschon es objektiv erscheint, dass dieser kürzer sein sollte als der bisher mit anderen Beitrittskandidaten befolgte Prozess, gerade aufgrund der eingeschränkteren Veränderungen, die die Verfügungen des Primär- und Sekundärrechts erfordern, und der geringeren Anforderungen, die sich daraus für Katalonien ergeben.

Das juristische Instrument, in dem sich dieses Verfahren materialisiert, wäre der Vertrag bzw. das Protokoll des Beitritts von Katalonien zur EU, der/das die Prinzipien, die den Beitritt regeln, die technischen Anpassungen des Sekundärrechts, die Übergangsmaßnahmen in den verschiedenen materiellen Bereichen und die Anwendungsverfügungen des Protokolls selbst enthalten müsste.

Das in dieser Phase angewandte Verfahren ist normalerweise das folgende: die Kommission leitet die Verhandlungen und informiert ordnungsgemäß das Parlament und den Rat. Die in Bezug auf die unterschiedlichen Verhandlungskapitel vereinbarten Bedingungen werden im Beitrittsvertrag konkretisiert und vor dessen Unterzeichnung müssen das zustimmende Gutachten des Europäischen Parlaments, genehmigt von der absoluten Mehrheit seiner Mitglieder, und die einstimmige Genehmigung des Rates, vorliegen.

Zuletzt sind diese Abänderungen der Verträge Gegenstand einer Vereinbarung zwischen den Mitgliedsstaaten und dem Beitrittskandidat. Der Beitrittsvertrag muss von allen Mitgliedsstaaten und auch vom Beitrittskandidat gemäß den jeweiligen internen Verfassungsvorschriften ratifiziert werden. Im Unterschied zum Verfahren des Artikels 48 EUV wird hier keinerlei Antwortmechanismus seitens der EU angesichts einer möglichen Blockadesituation vorgesehen.

8. Verfahrensregeln und praktische Konsequenzen des Szenarios des ordentlichen Beitrittsverfahrens

Die auf dieses dritte IntegrationsSzenario anwendbaren Verfahrensregeln sind ebenfalls die im Artikel 49 EUV vorgesehenen, jedoch in diesem Fall, im Unterschied zum vorhergehenden Fall, ohne jegliche Modulation, die eine Beschleunigung des Verfahrens ermöglicht oder übergangsweise die Beibehaltung der vorher bestehenden juristischen Situationen garantiert.



Dieses Verfahren würde bedeuten, die Zugehörigkeit Kataloniens zur Union während fast dreißig Jahren zu ignorieren. Folglich befände sich Katalonien in derselben Position, in der sich heute die Staaten befinden, die offiziell zu Beitrittskandidaten erklärt sind, wie Island, Türkei, Mazedonien, Montenegro oder Serbien. Im Falle Kataloniens hätte diese Option zweifelsohne eine eindeutige bestrafende oder abschreckende Komponente.

9. Verfahrensregeln und praktische Konsequenzen des Szenarios des Ausschlusses als EU-Mitglied

Das vierte Szenario besteht in der Weigerung der EU, die Beitrittsverhandlungen mit dem neuen katalanischen Staat aufzunehmen, sei es aufgrund des nicht vorhandenen Willens, Katalonien als Staat anzuerkennen, oder infolge der Blockade in den Verhandlungen, um Mitglied der Union zu werden.

In diesem AusschlussSzenario könnten viele Verlegenheiten auftreten. So würde zum Beispiel für den Fall, dass es der spanische Staat wäre, der die Unabhängigkeit Kataloniens nicht anerkennt, diese Tatsache verhindern, den Anwendungsbereich der Verträge der EU im Gebiet Kataloniens zu verändern. Die Folge wäre die Weiterführung der Anwendung des europäischen Rechts auf Katalonien und die Katalanen sogar für den Fall, dass Katalonien seine Unabhängigkeit erklärt und als unabhängiger Staat zu handeln begonnen hätte.

Aus der verfahrenstechnischen Sicht ist es sehr strittig, dass in einem Fall der Blockade des Beitrittsverfahrens von Katalonien zur Union direkt der Artikel 50 EUV (der vom Lissabonner Vertrag eingeführt wurde) zur Anwendung käme. Streng genommen kommt dieser Artikel ausschließlich auf den Fall des freiwilligen Rückzugs eines Mitgliedsstaates zur Anwendung. In jedem Falle ist es, unbeschadet dieser Debatte, bedeutsam, dass diese Vorschrift vorherige Verhandlungen vor dem Austritt eines Mitgliedsstaates fordert, den Rahmen der zukünftigen Beziehungen mit der Union festlegt und eine Frist von zwei Jahren erteilt, um die Anwendung des europäischen Rechts zu unterlassen. Artikel 50 EUV legt die Komplexität sowohl für das betroffene Gebiet als auch die gesamte EU offen, die der Austritt aus der Union eines Gebietes hat, das bis zu diesem Zeitpunkt Teil derselben war.



10. Wahrscheinlichkeiten der Anwendung der unterschiedlichen Szenarien: abzuwägende Argumente

10.1. Handlungsspielraum der EU und der Mitgliedsstaaten. Überzeugungskraft der verschiedenen politischen und insbesondere wirtschaftlichen Argumente

Sowohl die Institutionen der EU als auch die Mitgliedsstaaten verfügen über einen weiten Handlungsspielraum bei der Genehmigung bzw. Nichtgenehmigung der Aufnahme eines neuen Staates und, falls diese erfolgt, bei der Entscheidung über das jeweils angewandte Szenario und das angewandte Verfahren.

Die Gründe, die von den europäischen Institutionen und den Mitgliedsstaaten angeführt werden können, um die eine oder andere Position einzunehmen, sind nicht gesetzlich erklärt oder festgesetzt. Im Prinzip können diese jeglicher Natur sein (u. a. juristisch, politisch, wirtschaftlich) und die Wahrscheinlichkeit, dass sich die EU und die Mitgliedsstaaten für das eine oder andere der vier erwähnten Szenarien entscheiden, ist grundlegend von der Überzeugungskraft abhängig, die die unterschiedlichen Argumente, insbesondere die wirtschaftlichen Argumente, für diese aufweisen, die in der Debatte angeführt werden können, die durch die Anträge auf Beitritt oder Verbleib ausgelöst wird. Deshalb ist bei dem Versuch, die Wahrscheinlichkeit vorherzusagen, mit der das eine oder andere der vier oben erwähnten Szenarien zur Anwendung kommt, die Überzeugungskraft der Argumente und Gegenargumente und der Zielsetzungen zu analysieren, die die Entscheidungsfindung seitens der europäischen Institutionen und der Mitgliedsstaaten anleiten.

10.2. Erwägungen in Sachen Wahrscheinlichkeit

Diese Analyse muss nicht nur in der Absicht erfolgen, einen maßgebenden Vorschlag zu machen, welche die Lösung oder das Verfahren ist, die/das von der EU notwendigerweise ergriffen werden muss, sondern mit der Zielsetzung, in der Wahrscheinlichkeitsrechnung



voranzuschreiten, dass sich in der Praxis letztendlich die eine oder andere Lösung durchsetzen wird. Die Erwägungen haben in Begriffen der Wahrscheinlichkeit zu erfolgen, da es unmöglich ist, mit Sicherheit vorherzusagen, welche Argumente Vorrang haben werden und folglich welches Szenario sich letztendlich durchsetzen wird.

10.3. Argumente gegen die Anwendung der Szenarien des Verbleibs oder der schnellen Integration mit Übergangsregelung

Unter den Hauptargumenten, die vermutlich herangezogen werden, um zu versuchen, die Ablehnung der Anwendung dieser Szenarien zu rechtfertigen, können die folgenden Argumente erwähnt werden:

An erster Stelle das Argument der „Aufnahmekapazität“ der EU, d. h. der Schwierigkeiten, eine Union mit der Aufnahme eines neuen Staates zu verwalten, der zu der bereits bedeutenden Ziffer der 28 Mitglieder kommt, die derzeit Teil derselben sind.

Ein weiteres Gegenargument könnte die, nicht explizite aber latente, Angst einiger europäischer Staaten sein, in denen territoriale Forderungen bestehen, dass eine Nachahmungswirkung eintreten könnte.

In einer diskutablen Argumentation wurde auch angeführt, dass die Aufnahme in die EU eines zukünftigen unabhängigen katalanischen Staates, wenn der Abteilungsprozess ohne Zustimmung des spanischen Staates und am Rande der gültigen spanischen Gesetzgebung erfolgt ist, eine Verletzung des Prinzips der territorialen Integrität des Art. 4.2 EUV bedeuten würde.

Ebenso wurde, um die Anwendung des ersten Szenarios zu verweigern, das Argument verwendet, dass ein zukünftiger katalanischer Staat nicht Vertragspartei der Gründungsverträge der EU gewesen wäre und somit den Beitritt beantragen müsste, als ob es sich um einen Drittstaat von außerhalb der Union handelte.



10.4. Überzeugungskraft der dargelegten Argumente gegenüber den Argumenten zugunsten des Verbleibs oder zumindest der schnellen Integration mit Übergangsregelung

Auf der Grundlage der obigen Ausführungen ist es bei dem Versuch, die Wahrscheinlichkeit vorzusehen, mit der sich in der Praxis das eine oder andere Szenario durchsetzen wird, nicht notwendig, die theoretische Stichhaltigkeit der aufgeführten Argumente zu analysieren, sondern abzuwägen, ob diese Argumente letztendlich für die europäischen Institutionen und die Mitgliedsstaaten mehr Überzeugungskraft haben als die Argumente zugunsten der Szenarien des Verbleibs oder der schnellen Integration mit Übergangsregelung.

Unter direkter Annahme der Schwierigkeiten dieser Art von Prognosen, würden die Argumente zugunsten der Szenarien des Verbleibs oder der schnellen Integration mit Übergangsregelung mit aller Wahrscheinlichkeit eine stärkere Überzeugungskraft aufweisen als die aufgeführten Argumente in Bezug auf die „Aufnahmekapazität“ (insbesondere unter Berücksichtigung des wirtschaftlichen Entwicklungsstands Kataloniens, dessen Übernahme der grundlegenden Werte der EU und der Tatsache, dass Katalonien bereits seit fast drei Jahrzehnten zur Union gehört), sowie die Argumente hinsichtlich hypothetischer Nachahmungswirkungen und der Verwaltungsschwierigkeiten der Union mit einem neuen Mitglied (insbesondere, wenn berücksichtigt wird, dass eine der wichtigsten Gründungszielsetzungen der EU die war, die höchstmögliche Integration der geografisch auf dem europäischen Kontinent befindlichen Staaten zu erreichen, und dass die Union bisher neue Mitgliedsstaaten ohne Betriebsschwierigkeiten integriert hat).

In Bezug auf die Prinzipien der nationalen Identität und der territorialen Integrität (Art. 4.2) ist zu berücksichtigen, dass diese Verfügung keinen internen Abteilungsprozess innerhalb eines Mitgliedsstaates untersagt, sondern sich darauf beschränkt, die Verpflichtung der Union festzulegen, einen neutralen Status im Hinblick auf Probleme in Bezug auf die territoriale Integrität der Mitgliedsstaaten einzunehmen, da es sich um einen Bereich handelt, in dem diesen die ausschließliche Zuständigkeit zuerkannt wird. Das Prinzip der territorialen Integrität ist auch Teil des öffentlichen internationalen Rechts und betrifft die Beziehungen zwischen den Staaten und nicht Situationen, die sich im Schoße eines Staats ergeben



können. Nur eine Handlung, die mittels unrechtmäßiger Gewaltanwendung erfolgt oder sonstige verpflichtende Vorschriften des internationalen Rechts verletzt, könnte als gegen diese Rechtsordnung verstoßend erachtet werden.

In Bezug auf das Argument, dass Katalonien nicht Vertragspartei der Gründungsverträge der Union war, muss neben anderen Argumenten das Argument der juristischen und politischen Irrationalität berücksichtigt werden, die es darstellen könnte, bei der Auswahl des anwendbaren Szenarios nicht die unstrittige Tatsache in Betracht zu ziehen, dass Katalonien Teil der EU ist und dessen Bürger die europäische Bürgerschaft besitzen und den Verpflichtungen nachkommen und die Rechte ausüben, die sich aus dieser Zugehörigkeit ableiten. Aus der juristischen Perspektive wäre es nicht vernünftig, dass die EU diesen Fakt bei der Auswahl des anwendbaren Szenarios nicht berücksichtigt. Eine Entscheidung dieser Art, die diesen Fakt für vollkommen irrelevant befindet, würde einer Prüfung der juristischen Rationalität und der Proportionalität nur schwerlich standhalten. Und dieser Fakt wäre aus der politischen Perspektive sehr wahrscheinlich auch nicht unbedeutend in der Praxis.

10.5. Argumente zugunsten der Szenarien des Verbleibs (erstes Szenario) und der *Ad-hoc*-Integration (zweites Szenario)

Unter den Argumenten, die eher im Zusammenhang mit den Werten der Union stehen, könnte die bereits angeführte Tatsache erwähnt werden, dass eine der bedeutendsten Gründungszielsetzungen der EU immer die war, die höchstmögliche Integration der geografisch in Europa angesiedelten Staaten zu erlangen. Mehr als eine Organisation zur Kooperation ist die EU vor allem eine Organisation zur Integration und es verstieße gegen ihre eigenen Zielsetzungen und ihre Natur, einen Staat wie den katalanischen auch nur zeitweise auszuschließen, der, wie es der Fall wäre, alle Beitrittsbedingungen erfüllt und der zudem bereits Teil der EU ist.

Es müsste auch berücksichtigt werden, dass die Verweigerung des Beitritts eines zukünftigen katalanischen Staates in die Europäische Union oder eine Verlängerung dieses Integrationsverfahrens dem Ausschluss von der europäischen Bürgerschaft von siebeneinhalb Millionen Personen gleichkäme, die seit Jahrzehnten dieses Status innehalten.



Die Bürger Kataloniens haben heute als spanische Bürger die Rechte, die sich aus ihrer europäischen Bürgerschaft ergeben, wie auch viele andere europäische Bürger - Investoren, immigrierende Arbeitskräfte, Studenten etc. - ebenfalls Rechte in Katalonien und gegenüber den katalanischen Behörden haben, die diese verlieren oder davon betroffen sein könnten, wenn Katalonien zeitlich begrenzt oder definitiv außerhalb der EU verbleibt. Tatsächlich würden die Prinzipien und Werte der EU verhindern, dass ihre Institutionen die Rechte der Personen, die Unternehmen, das Aufrechterhalten der wirtschaftlichen und kommerziellen Beziehungen und insbesondere die Rechte, die in der Charta der Grundrechte der EU enthalten sind, vernachlässigt. Im Zusammenhang mit alledem muss zudem berücksichtigt werden, dass die kürzliche Rechtsprechung des Gerichtshofes der Europäischen Union die Bürgerschaft und die Grundrechte verknüpft, wodurch die Entwicklung eines beginnenden autonomen Staates mit von den Handlungen des Staates entbundener Bürgerschaft ermöglicht wird, und gleichzeitig die Tatsache betont, dass die Subjekte des europäischen Rechts nicht mehr nur die Staaten sind, sondern auch die „europäischen Bürger“.

Aus einer streng wirtschaftlichen Perspektive scheint es eindeutig, dass der Verbleib eines zukünftigen katalanischen Staates in der EU bzw. dessen schnelle Integration mit Übergangsregelung mehr Vorteile für die Union und für die derzeitigen Mitgliedsstaaten bieten würde als dessen endgültiger Ausschluss bzw. Ausschluss während eines langen Zeitraums, während der Beitritt auf einem ordentlichen Weg erfolgt. Die Nichtanwendung der Verträge und des Rechts der EU auf Katalonien, die Wiedereinführung von Zöllen und die Aufhebung des freien Verkehrs von Personen, Gütern, Dienstleistungen und Kapital hätte negative Auswirkungen auf die EU und alle Mitgliedsstaaten und insbesondere auf die Investoren und Unternehmen dieser Staaten mit gewerblichen und finanziellen Interessen in Katalonien. Darüber hinaus muss berücksichtigt werden, dass eine der großen Zielsetzungen, die neben dem Sicherstellen der friedlichen Lösung von Streitfragen dem europäischen Aufbauprozess vorstand, die Förderung des Wohlstands seiner Völker durch die Suche nach einem wirtschaftlichen Wachstum war, das einen gesellschaftlichen Fortschritt mit sich bringt. Diese Zielsetzung ist die Grundlage des Binnenmarkts und der aktuellen Strategie Europa 2020. Das wirtschaftliche Wachstum und die Stabilität rechtfertigen die bedeutendsten Entscheidungen der EU und es ist schwierig, zu denken, dass in diesem konkreten Fall Entscheidungen getroffen und Vereinbarungen geschlossen werden könnten, die gegen das Wachstum und die wirtschaftliche Stabilität im Schoße der Union verstoßen könnten.



Die Schwierigkeiten, die die EU und ihre Mitgliedsstaaten im Falle einer überraschenden und radikalen Nichtanwendung des europäischen Rechts auf Katalonien vorfinden könnten nehmen, wie bereits ausgeführt, Bezug auf den bedeutenden Artikel 50 des EUV, der, um negative Auswirkungen für die EU aus dem freiwilligen Austritt eines Mitgliedsstaates zu vermeiden, diesen mit einer Reihe von Bedingungen belegt.

Andererseits kann auch nicht die Tatsache vernachlässigt werden, dass gemäß derzeit vorliegenden Berechnungen ein zukünftiger katalanischer Staat nicht ein „Empfängerstaat“, sondern ein „Nettosteuerzahler“ für das Budget der EU wäre. Dies ist ein Element, das bei den Beitrittsverhandlungen üblicherweise berücksichtigt wird.

Katalonien ist noch heute, und unbeschadet der Veränderungen, die sich in diesem Bereich durch die Wirtschaftskrise ergeben haben, ein Empfängerland von „Immigration“ aus anderen europäischen Staaten, und diese Gruppen könnten einige Nachteile für den Fall erleiden, dass der zukünftige katalanische Staat außerhalb der EU verbleibt oder sich zu einem verzögerten Beitrittsverfahren gezwungen sieht. Katalonien ist auch ein touristisches Reiseziel und Wohn- und Alterssitz vieler Europäer, die ebenfalls benachteiligt werden könnten, wenn der zukünftige Staat außerhalb der EU verbleibt.

10.6. Prävalenz der Argumente zugunsten des ersten und zweiten Szenarios und unter diesen Prävalenz des ersten Szenarios aus pragmatischen Gründen

Das Gesagte lässt darauf schließen, dass es bei der Entscheidung über die Aufnahme eines unabhängigen Kataloniens in die EU und das zu befolgende Verfahren wahrscheinlich ist, dass für die EU und ihre Mitgliedsstaaten die bewertenden und vor allem die „pragmatischen“ Argumente zugunsten des Verbleibs oder zumindest der schnellen Integration mit Übergangsregelung mehr Überzeugungskraft haben werden als irgendeines der Argumente in Bezug auf die Schwierigkeit, eine erweiterte EU mit der Aufnahme eines Staates wie dem katalanischen zu verwalten oder die Argumente, die auf hypothetischen Nachahmungswirkungen basieren oder eine übertriebene Auslegung der territorialen Integrität der Staaten aufweisen.



Und falls dem so wäre, so scheint es auch eindeutig, dass aus einer Perspektive eines grundlegenden Pragmatismus die Argumente, die für einen Verbleib (erstes Szenario) sprechen, Vorrang vor den Argumenten in Bezug auf eine schnelle Integration mit Übergangsregelung (zweites Szenario) haben sollten, da es keinen Sinn macht, ein Gebiet und dessen Bürger aus der Union zu weisen, um sie erneut aufzunehmen, selbst wenn dies schnell und über Übergangsregelungen erfolgt.

10.7. Verfahren ohne Zustimmung des spanischen Staates

Gleichzeitig scheint es offensichtlich, dass für den Fall, dass Katalonien den Abteilungsprozess im Einvernehmen mit dem spanischen Staat durchführt, keinerlei Schwierigkeiten beim Verbleib in der EU auf dem Wege des Verbleibs oder der schnellen Integration mit Übergangsregelung auf einem *Ad-hoc*-Weg haben würde. Ebenso scheint es auch offensichtlich, dass wenn dieses Einvernehmen nicht existieren würde, jedoch Katalonien glaubwürdig nachweisen könnte, dass die Einigung wiederholt und gutgläubig mit dem spanischen Staat versucht wurde, wobei die Anwendung der entsprechenden legalen Wege beschritten und ein gewissenhaft demokratisches Verfahren befolgt wurde, diese Tatsache für die EU und deren Mitgliedsstaaten nicht unbedeutend sein könnte.

Tatsächlich müssten im Falle einer nicht vorhandenen Einigung zwischen Katalonien und dem spanischen Staat die europäischen Institutionen das Verhalten beider Parteien unter dem Prisma der Prinzipien der Demokratie, treuen Kooperation, des guten Glaubens und der Proportionalität analysieren.

10.8. Spannung zwischen den Argumenten zugunsten des Verbleibs oder der schnellen Integration mit Übergangsregelung und dem möglichen Veto irgendeines Mitgliedsstaates

In der Praxis ist es möglich, dass diese Argumente zugunsten der Szenarien des Verbleibs oder der schnellen Integration mit Übergangsregelung nicht ausreichend sind, um das Veto



mit Abschreckungs- oder Bestrafungszweck seitens des Mutterstaates oder irgendeines anderen Staates zu verhindern. Es wäre jedoch sehr unwahrscheinlich, dass mittelfristig die Interessen der Union und der übrigen Mitgliedsstaaten sich nicht letztendlich durchsetzen werden. Wie kürzlich der Professor Andeu Olesti erklärt hat, „hat die EU ein derartiges wirtschaftliches und juristisches Integrationsniveau erreicht, dass es undenkbar ist, dass ein Land individuell Entscheidungen treffen kann, die die gemeinsamen Umsetzungen des gesamten europäischen Integrationsprozesses gefährden könnten“⁶³.

Das hypothetische Veto des spanischen Staates könnte das Beitrittsverfahren des neuen Staates in die EU erschweren und verzögern, aber es ist nicht vorhersehbar, dass es eine sehr bedeutende Verzögerung nach sich ziehen würde, denn die Nachteile für die EU und die übrigen Mitgliedsstaaten einer langsamen oder aufgeschobenen Integration wären weitaus bedeutender als die geringen Vorteile, die daraus erlangt werden könnten. Tatsächlich scheint alles darauf hinzuweisen, dass innerhalb eines nicht allzu langen Zeitraums ein unabhängiger katalanischer Staat, wenn er dies beantragt, in die EU integriert werden würde. Es ist nur schwer vorstellbar, dass Katalonien als eine Art Insel zwischen Frankreich und Spanien außerhalb der Union verbleiben könnte.

Das Dilemma ist somit in Wirklichkeit nicht, ob Katalonien letztendlich Teil der EU sein wird, sondern wann und wie dies geschehen wird. Und wenn dem so ist, auch wenn die Logik und der Pragmatismus scheinbar das Szenario des Fortbestands begünstigen, wäre im Falle eines bestrafenden oder abschreckenden Vetos das plausibelste Szenario das des schnellen Beitritts mit Übergangsregelung, das ebenso, wie wir bereits wiederholt erwähnten, praktische Konsequenzen aufweisen kann, die dem Szenario des Verbleibs praktisch gleichen.

11. Alternativen zum Nichtverbleib und einer nicht stattfindenden schnellen Integration mit Übergangsregelung

Einige europäische Länder (Schweiz, Norwegen oder Island), die sich freiwillig dazu entschieden haben, nicht zur EU zu gehören, stellen einen Bezugspunkt für den Fall dar,

⁶³ Interview in der Zeitschrift *Actualitat Parlamentària*, Nr. 26, S. 99



dass ein Übergangszeitraum mit Unterbrechung der Beziehungen von Katalonien mit der Europäischen Union eintritt. Einige Alternativen für diesen Zeitraum wären die folgenden:

11.1. Eine bilaterale Vereinbarung zwischen Katalonien und der EU

Diese Art von Vereinbarung kann auf zwei Wegen festgelegt werden. An erster Stelle könnten Katalonien und die EU einseitig, aber gegenseitig, beschließen, keine Zollgebühren für die Bewegung der in ihren jeweiligen Gebieten hergestellten und vertriebenen Waren zu erheben. An zweiter Stelle könnten beide Organe eine bilaterale Vereinbarung unterzeichnen, um den freien Handel von Produkten und Dienstleistungen zu garantieren sowie einen Kooperationsrahmen zu definieren.

Auf der Grundlage ihrer externen Zuständigkeit schließt die EU eine breite Palette an internationalen Vereinbarungen mit Drittstaaten, die nicht Mitglied der EU sind, und mit internationalen Organisationen ab. Die EU schließt europäische und gemischte (EU und Mitgliedsstaaten) Vereinbarungen mit Drittstaaten ab und die Typologie der Vereinbarungen, die üblicherweise geschlossen werden, umfasst: Handelsverträge, Partnerschaftsverträge und Kooperationsverträge. Der Lissabonner Vertrag erleichtert den Abschluss von gemeinschaftlichen bilateralen Vereinbarungen, d. h., Vereinbarungen, die ausschließlich von der EU und nicht von deren Mitgliedsstaaten abgeschlossen werden. Das System der qualifizierten Mehrheit (Mehrheit der Staaten, gewichtete Stimmen und Bevölkerung), das im Vertrag von Nizza festgesetzt wurde, wurde durch ein System der doppelten Mehrheit (Staaten und Bevölkerung) ersetzt, das nicht die Gewichtung der Stimmen erfordert, sondern eine Mehrheit von 55 % der Mitgliedsstaaten (derzeit 15 Staaten) und von 65 % der europäischen Bevölkerung festsetzt.

Im Falle von Katalonien müsste die Möglichkeit bewertet werden, den Abschluss eines Handelsvertrags, eines Kooperationsvertrags oder eines Partnerschaftsvertrags mit der EU weitestmöglich auszudehnen, indem die Beschlussfassung durch qualifizierte Mehrheit erfolgt. So verfügen zum Beispiel die EU und die Schweiz über eine große Anzahl an bilateralen Vereinbarungen, die es dem helvetischen Land ermöglichen, Vorteile aus dem Einheitsmarkt zu ziehen, ohne Mitglied der EU zu sein und gleichzeitig einen sehr hohen Grad wirtschaftlicher und politischer Autonomie beizubehalten, insbesondere in den



Bereichen Währung, Steuern, Handel und Landwirtschaft.

11.2. Beitritt von Katalonien zur EFTA, zum europäischen Wirtschaftsraum und zum Schengen-Raum

Eine weitere Möglichkeit des unabhängigen Kataloniens bestünde darin, den Beitritt zur Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA) zu beantragen und Teil der zahlreichen Vereinbarungen mit Drittländern zu werden, die in diesem Rahmen unterzeichnet wurden. Derzeit sind Mitglieder der EFTA: Island, Liechtenstein, Norwegen und die Schweiz, und dieser Vertrag deckt die Bereiche des freien Verkehrs von Personen, Dienstleistungen, Kapitalbewegungen und Schutz der gewerblichen und intellektuellen Urheberrechte ab. Die EFTA ist damit keine Zollvereinigung, sondern eine Freihandelszone, und ihre Mitgliedsstaaten verfügen über eine gewisse Freiheit, um auf eigene Faust Freihandelsvereinbarungen abzuschließen.

Die Beteiligung von Katalonien an der EFTA würde einen geringeren wirtschaftlichen Beitrag als an die EU bedeuten, wobei eine weitreichende Freiheit verbliebe, um wirtschaftliche und kommerzielle Vereinbarungen zu verhandeln. Angesichts der Eigenschaften Kataloniens scheint es nicht, dass irgendwelche Schwierigkeiten bei seinem Beitritt zu dieser Organisation auftreten könnten, die zudem eine Bevorzugung für die Aufnahme von kleinen oder mittleren Staaten mit einem ähnlichen Entwicklungsstand und dem Wunsch, sich nach außen zu öffnen, zeigt. Diese Eigenschaften weist Katalonien bereits jetzt auf.

Mit Ausnahme der Schweiz sind die anderen drei Mitglieder der EFTA (Norwegen, Island und Liechtenstein) Teil des Partnerschaftsvertrags mit der EU, der den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) bildet. Die Vereinbarung über den Europäischen Wirtschaftsraum umfasst das „EU-*Acquis*“ über den Binnenmarkt und einige europäische Politiken wie den freien Wettbewerb, eine Reihe von gesellschaftlichen Normen, den Verbraucherschutz und eine Reihe von Umweltschutzmaßnahmen. Er umfasst auch Kooperationsinstrumente in Themen der Forschung, der Entwicklung, des Fremdenverkehrs und des Zivilschutzes. Um Teil des EWR zu werden, muss zuerst Zugang zur EFTA erlangt werden, und die Länder, die am Europäischen Wirtschaftsraum beteiligt sind, wenden die europäischen Vorschriften über



den Binnenmarkt an und genießen die wirtschaftlichen Freiheiten, ohne am Entscheidungsprozess auf EU-Ebene beteiligt zu sein.

Darüber hinaus sind alle Mitglieder der EFTA auch Teil des Schengen-Raums, der ein Gebiet darstellt, in dem die Kontrollen der internen Grenzen abgeschafft wurden und in dem gemeinschaftliche Vorschriften zur Kontrolle der externen Grenzen angewendet werden. Derzeit gehören insgesamt 26 Länder zum Schengen-Raum (bald 28 mit der Aufnahme von Rumänien und Bulgarien), während vier Staaten der EU nicht dazugehören (Irland, Vereinigtes Königreich, Zypern und Kroatien). Teil des Schengen-Raums zu werden kann im Interesse von Katalonien sein, aber mehr noch im Interesse der anderen Mitgliedsstaaten der EU und der EU selbst liegen, angesichts des enormen Interesses, das in Bezug auf das Ziel, die Sicherheit der externen Grenzen zu garantieren, an den Tag gelegt wurde, um die illegale Immigration, die Netze des organisierten Verbrechens, die Drogenrouten und alle Arten von Korruptionspraktiken zu kontrollieren.

Katalonien könnte, ohne Mitglied der EU zu sein, Mitglied des Schengen-Raums sein, insbesondere, wenn es Mitglied der EFTA ist, müsste jedoch an eine ganze Reihe von Bedingungen erfüllen. An erster Stelle Bedingungen in Bezug auf die externen Grenzen. So müsste zum Beispiel nachgewiesen werden, dass eine wirksame Kontrolle seiner neuen externen Grenzen und eine korrekte Anwendung der Schengener Vorschriften durchgeführt werden können. Ebenso müssten die verschiedenen Datenbanken, die rund um die integrierte Kontrolle und Verwaltung der externen Grenzen erstellt wurden, korrekt verwaltet und die entsprechenden Kooperationsinstrumente mit den verschiedenen europäischen Agenturen, die mit der Funktionsweise des Schengener Systems verknüpft sind, in Betrieb genommen werden.

11.3. Freihandelsvereinbarungen oder Zollvereinigungen mit Drittstaaten

Für den Fall, dass eine schnelle Integration mit Übergangsregelung von Katalonien in die EU erschwert wird, könnte eine wirksame alternative Strategie zur Internationalisierung festgelegt werden. In diesem Fall würde Katalonien die Zuständigkeiten zurückerlangen, um bilaterale und multilaterale Handelsvereinbarungen mit jenen Ländern abzuschließen, die an der Unterhaltung von kommerziellen, wirtschaftlichen und finanziellen Beziehungen Interesse



zeigen. Der internationale Rahmen, der respektiert werden muss, um diese Art von Vereinbarungen abzuschließen, ist der der Vorschriften der WTO (Welthandelsorganisation), die es ihren Mitglieder ermöglicht, eine größere kommerzielle Liberalisierung durch den Abschluss von Freihandelsvereinbarungen oder Zollvereinigungen zu erlangen.

Dieses Gutachten über „*Die Wege der Integration Kataloniens in die Europäische Union*“ wurde vom Beratungsrat für den nationalen Übergang erstellt, der gebildet wird von:

Carles Viver i Pi-Sunyer
Präsident

Núria Bosch i Roca
Vizepräsidentin

Enoch Albertí i Rovira

Germà Bel i Queralt

Carles Boix i Serra

Salvador Cardús i Ros

Àngel Castiñeira i Fernández

Francina Esteve i García

Joan Font i Fabregó

Rafael Grasa i Hernández

Pilar Rahola i Martínez

Josep Maria Reniu i Vilamala

Ferran Requejo i Coll

Joan Vintró i Castells

Víctor Cullell i Comellas
Schriftführer

