

Der Fall Andy Wightman

Rs. C-621/18 (Andy Wightman u. a.), Urteil des Gerichtshofs vom 10.12.2018 – ECLI:EU:C:2018:999.

Zuletzt abgedruckt in: Pechstein, Entscheidungen des EuGH, Kommentierte Studienauswahl, 11. Auflage 2020, S. 7 (Fall-Nr. 4)

1. Vorbemerkung

Ein Mitgliedstaat, der dem Europäischen Rat gemäß Art. 50 Abs. 2 S. 1 EUV seine Absicht mitgeteilt hat, aus der Europäischen Union auszutreten, hat unter folgenden Voraussetzungen das Recht, diese Absichtserklärung einseitig zurückzunehmen:

- *kein in Kraft getretenes Austrittsabkommen gemäß Art. 50 Abs. 2 S. 2 EUV oder kein Ablauf der (ggf. verlängerten) Frist aus Art. 50 Abs. 3 EUV,*
- *Beschluss, die Austrittserklärung zurückzunehmen, im Einklang mit mitgliedstaatlichem Verfassungsrecht,*
- *eindeutige schriftliche Mitteilung des Rücknahmebeschlusses an den Europäischen Rat mit dem Inhalt, den Status als Mitgliedstaat unter unveränderten Bedingungen beizubehalten.*

Dies begründet der EuGH damit, dass andernfalls dem Ziel der Schaffung einer immer engeren Union der Völker entgegengewirkt würde. Spiegelbildlich zur Einseitigkeit der Austrittsabsichtsmitteilung soll auch die Rücknahme dieser Erklärung einseitig möglich sein. Ein Mitgliedstaat soll nicht gegen seinen ausdrücklichen Willen zum Austritt verpflichtet sein. Da der Beitritt freiwillig ist, soll auch das Verbleiben auf Freiwilligkeit basieren. Andererseits könnte ein Mitgliedstaat, wie Rat und Kommission in zutreffender Weise ausführen, Art. 50 EUV missbrauchen, indem er immer wieder die Absicht erklärt auszutreten und diese Erklärung stets vor Ablauf der Zweijahresfrist zurücknimmt, was die Fristenregelung jeder tatsächlichen Wirkung berauben würde. Ein solches Rücknahmerecht könnte auch als Druckmittel eingesetzt werden, etwa i. R. d. Verhandlung eines Austrittsabkommens. Um den Gefahren eines solchen einseitigen Rücknahmerechts entgegenzuwirken, sollte zukünftig geregelt werden, dass eine solche Rücknahme nicht rechtsmissbräuchlich vorgenommen werden darf, wobei zumindest die erneute Austrittserklärung nach unangemessen kurzer Zeit sowie die offensichtliche Einsetzung als Druckmittel als rechtsmissbräuchlich bewertet werden sollte. Weiterhin ist es, wie GA Campos Sánchez-Bordona anführt, denkbar, dass eine solche missbräuchliche Ausübung des

Rücknahmerechts den Grundsätzen des Unionsrechts, insbesondere der loyalen Zusammenarbeit entgegensteht und deshalb von vornherein unzulässig ist.

2. Sachverhalt

Nach der Mitteilung des Vereinigten Königreichs an den Europäischen Rat, dass es beabsichtige, aus der Europäischen Union auszutreten, erhoben Wightman und andere Mitglieder verschiedener Volksvertretungen des Vereinigten Königreichs einen Feststellungsantrag beim zuständigen nationalen Gericht. Sie wollten wissen, ob und bejahendenfalls bis wann die den Austritt betreffende Absichtserklärung des Vereinigten Königreichs noch einseitig zurückgenommen werden könne. Das mitgliedstaatliche Gericht legte diese Frage dem EuGH zur Beantwortung vor.

3. Aus den Entscheidungsgründen

[44] Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass die Gründungsverträge, bei denen es sich um die Verfassungsurkunde der Union handelt (Urteil vom 23. April 1986, Les Verts/Parlament, 294/83, EU:C:1986:166, Rn. 23), im Unterschied zu gewöhnlichen völkerrechtlichen Verträgen eine neue, mit eigenen Organen ausgestattete Rechtsordnung geschaffen haben, zu deren Gunsten die ihr angehörenden Staaten in Bereichen von immer größerem Umfang ihre Souveränitätsrechte eingeschränkt haben und deren Rechtssubjekte nicht nur diese Staaten, sondern auch ihre Bürger sind (Gutachten 2/13 [Beitritt der Union zur EMRK] vom 18. Dezember 2014, EU:C:2014:2454, Rn. 157 und die dort angeführte Rechtsprechung).

(...)

[47] [Es ist] darauf hinzuweisen, dass nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs bei der Auslegung einer Vorschrift des Unionsrechts nicht nur ihr Wortlaut und die mit ihr verfolgten Ziele zu berücksichtigen sind, sondern auch ihr Zusammenhang und das gesamte Unionsrecht. Auch die Entstehungsgeschichte einer Vorschrift des Unionsrechts kann relevante Anhaltspunkte für deren Auslegung liefern (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 27. November 2012, Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, Rn. 135; Urteile vom 3. Oktober 2013, Inuit Tapiriit Kanatami u. a./Parlament und Rat, C-583/11 P, EU:C:2013:625, Rn. 50

und die dort angeführte Rechtsprechung, und vom 17. März 2016, Parlament/Kommission, C-286/14, EU:C:2016:183, Rn. 43).

[48] Zum Wortlaut von Art. 50 EUV ist festzustellen, dass die Rücknahme dort nicht explizit angesprochen wird. Sie wird weder ausdrücklich untersagt noch ausdrücklich gestattet.

[49] Wie der Generalanwalt in den Nrn. 99 bis 102 seiner Schlussanträge ausgeführt hat, ergibt sich allerdings aus dem Wortlaut von Art. 50 Abs. 2 EUV, dass ein Mitgliedstaat, der auszutreten beschließt, dem Europäischen Rat seine „Absicht“ mitteilt. Eine Absicht ist aber dem Wesen nach weder endgültig noch unwiderruflich.

[50] Überdies sieht Art. 50 Abs. 1 EUV vor, dass jeder Mitgliedstaat im Einklang mit seinen verfassungsrechtlichen Vorschriften beschließen kann, aus der Union auszutreten. Daraus folgt, dass der betreffende Mitgliedstaat nicht verpflichtet ist, seinen Beschluss in Abstimmung mit den übrigen Mitgliedstaaten oder mit den Unionsorganen zu fassen. Der Austrittsbeschluss beruht allein auf dem Willen dieses Mitgliedstaats, den er unter Beachtung seiner verfassungsrechtlichen Vorschriften bildet, und hängt somit allein von seiner souveränen Entscheidung ab.

(...)

[53] In Art. 50 Abs. 2 EUV wird somit festgelegt, welche Rolle die verschiedenen Organe im Verfahren zur Aushandlung und zum Abschluss des Austrittsabkommens spielen, wobei dessen Abschluss der qualifizierten Mehrheit im Rat nach Zustimmung des Europäischen Parlaments bedarf.

[54] Ferner wird in Art. 50 Abs. 3 EUV festgelegt, wann der Austritt des betreffenden Mitgliedstaats aus der Union wirksam wird; er bestimmt, dass die Verträge auf diesen Mitgliedstaat ab dem Tag des Inkrafttretens des Austrittsabkommens oder andernfalls zwei Jahre nach der Mitteilung der Austrittsabsicht durch den Mitgliedstaat keine Anwendung mehr finden. Diese Frist von höchstens zwei Jahren ab der Mitteilung gilt vorbehaltlich ihrer Verlängerung durch einstimmigen Beschluss der Mitglieder des Europäischen Rates im Einvernehmen mit dem betroffenen Mitgliedstaat.

[55] Nachdem der betreffende Mitgliedstaat aus der Union ausgetreten ist, kann er nach dem Verfahren des Art. 49 EUV beantragen, erneut Mitglied zu werden.

[56] Folglich wird mit Art. 50 EUV ein doppeltes Ziel verfolgt; zum einen wird darin das souveräne Recht eines Mitgliedstaats verankert, aus der Union auszutreten, und zum anderen wird ein Verfahren geschaffen, das es ermöglichen soll, dass ein solcher Austritt geordnet abläuft.

[57] Wie der Generalanwalt in den Nrn. 94 und 95 seiner Schlussanträge ausgeführt hat, spricht die Tatsache, dass es sich bei dem in Art. 50 Abs. 1 EUV verankerten Austrittsrecht um ein souveränes Recht handelt, dafür, dass der betreffende Mitgliedstaat, solange ein Austrittsabkommen zwischen der Union und ihm nicht in Kraft getreten ist oder, andernfalls, solange die in Art. 50 Abs. 3 EUV vorgesehene Frist von zwei Jahren, die gegebenenfalls im Einklang mit dieser Bestimmung verlängert werden kann, nicht abgelaufen ist, das Recht zur Rücknahme der Mitteilung seiner Absicht hat, aus der Union auszutreten.

[58] Mangels einer ausdrücklichen Regelung, wie die Mitteilung der Austrittsabsicht zurückzunehmen ist, muss ihre Rücknahme unter Beachtung der Vorschriften erfolgen, die in Art. 50 Abs. 1 EUV für den Austritt selbst vorgesehen sind, d. h., sie kann einseitig, im Einklang mit den verfassungsrechtlichen Vorschriften des betreffenden Mitgliedstaats, beschlossen werden.

[59] Nimmt ein Mitgliedstaat, bevor eines der in Rn. 57 des vorliegenden Urteils erwähnten Ereignisse eingetreten ist, die Mitteilung seiner Austrittsabsicht zurück, kommt darin eine souveräne Entscheidung dieses Staates zum Ausdruck, den Status als Mitgliedstaat der Union behalten zu wollen; dieser Status wurde durch die genannte Mitteilung weder ausgesetzt noch geändert (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 19. September 2018, RO, C-327/18 PPU, EU:C:2018:733, Rn. 45), vorbehaltlich allein der Bestimmungen von Art. 50 Abs. 4 EUV.

[60] Darin unterscheidet sich eine solche Rücknahme grundlegend von einem etwaigen Antrag, mit dem der betreffende Mitgliedstaat den Europäischen Rat um die Verlängerung der in Art. 50 Abs. 3 EUV vorgesehenen Frist von zwei Jahren ersucht, so dass der Rat und die Kommission zu Unrecht eine Analogie zwischen der Rücknahme und einem solchen Antrag auf Fristverlängerung herzustellen versuchen.

[61] Zum Kontext von Art. 50 EUV geht aus dem 13. Erwägungsgrund der Präambel des EU-Vertrags, aus dem ersten Erwägungsgrund der Präambel des AEU-Vertrags und aus Art. 1 EUV hervor, dass die Verträge dazu dienen, eine

immer engere Union der Völker Europas zu schaffen, und aus dem zweiten Erwägungsgrund der Präambel des AEU-Vertrags ergibt sich, dass die Union die Europa trennenden Schranken beseitigen soll.

[62] Ferner ist die Bedeutung der in den Erwägungsgründen 2 und 4 der Präambel des EU[-]Vertrags angesprochenen Werte der Freiheit und der Demokratie hervorzuheben, die zu den gemeinsamen Werten im Sinne von Art. 2 EUV sowie der Präambel der Charta der Grundrechte der Europäischen Union gehören und damit zu den Grundlagen der Unionsrechtsordnung selbst (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 3. September 2008, Kadi und Al Barakaat International Foundation/Rat und Kommission, C-402/05 P und C-415/05 P, EU:C:2008:461, Rn. 303 und 304).

[63] Wie sich aus Art. 49 EUV ergibt, wonach jeder europäische Staat beantragen kann, Mitglied der Union zu werden, und dessen Gegenstück Art. 50 EUV über das Austrittsrecht ist, besteht die Union aus Staaten, die diese Werte von sich aus und freiwillig übernommen haben, so dass das Unionsrecht auf der grundlegenden Prämisse beruht, dass jeder Mitgliedstaat mit allen übrigen Mitgliedstaaten eine Reihe gemeinsamer Werte teilt und anerkennt, dass diese sie mit ihm teilen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 25. Juli 2018, Minister for Justice and Equality [Mängel des Justizsystems], C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, Rn. 35).

[64] Überdies ist darauf hinzuweisen, dass der Unionsbürgerstatus dazu bestimmt ist, der grundlegende Status der Angehörigen der Mitgliedstaaten zu sein (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 20. September 2001, Grzelczyk, C-184/99, EU:C:2001:458, Rn. 31, vom 19. Oktober 2004, Zhu und Chen, C-200/02, EU:C:2004:639, Rn. 25, und vom 2. März 2010, Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104, Rn. 43), so dass der etwaige Austritt eines Mitgliedstaats aus der Union erhebliche Auswirkungen auf die Rechte aller Unionsbürger haben kann; dies gilt insbesondere für das Recht auf Freizügigkeit sowohl der Angehörigen des betreffenden Mitgliedstaats als auch der Angehörigen der übrigen Mitgliedstaaten.

[65] Unter diesen Umständen kann ein Staat, da er nicht gezwungen werden kann, gegen seinen Willen der Union beizutreten, auch nicht gezwungen werden, gegen seinen Willen aus der Union auszutreten.

(...)

[69] Aus diesen Gesichtspunkten folgt, dass die Mitteilung der Austrittsabsicht durch einen Mitgliedstaat nicht unausweichlich zu dessen Austritt aus der Union führen kann. Vielmehr ist ein Mitgliedstaat, der seinen Beschluss, aus der Union auszutreten, rückgängig gemacht hat, berechtigt, die genannte Mitteilung zurückzunehmen, solange ein Austrittsabkommen zwischen ihm und der Union