

Rücktritt vom Austritt?

Zur Verhandlung des EuGH am 27.11.2018 in der Rs. C-621/18, Wightman

Prof. Dr. Friedemann Kainer

Kann ein Mitgliedstaat nach Mitteilung der Austrittserklärung nach Art. 50 Abs. 2 S. 1 EUV einseitig vom Austritt zurücktreten? Diese Frage hat der Europäische Gerichtshof in einer Plenarsitzung am 27.11.2018 verhandelt. Ausgangspunkt war ein Vorabentscheidungsersuchen des schottischen *Court of Session* in Edinburgh. Die Beteiligten sind vier Abgeordnete des Schottischen, Britischen und Europäischen Parlaments auf der einen und der Brexit-Minister der britischen Regierung auf der anderen Seite. Gegenstand des Ausgangsverfahrens ist ein Feststellungsantrag, mit dem die Antragsteller klären wollen, ob den Abgeordneten des Unterhauses die zusätzliche Option offen steht, die Regierung auf einen einseitigen Widerruf der Austrittsnotifikation zu verpflichten. Die Vorinstanz hatte den Antrag als unzulässig verworfen; das Vorlagegericht hat ihn mit ausführlicher Argumentation für zulässig gehalten. Gegen die Vorlageentscheidung hat die britische Regierung ein Rechtsmittel beim Supreme Court in London eingelegt – ohne Erfolg, weil Vorlageentscheidungen als Zwischenentscheidungen nicht rechtsmittelfähig sind.

Auf Antrag hat der Gerichtshof beschlossen, das Verfahren als Eilverfahren zu behandeln. Mit einer Entscheidung ist daher noch vor Jahresende zu rechnen; die Schlussanträge des Generalanwalts werden am 4.12. veröffentlicht.

Gegenstand der Verhandlung war die Zulässigkeit der Vorlagefrage einerseits und die Sachfrage andererseits. Gegen die Zulässigkeit haben vor allem die britische Regierung und die Kommission plädiert. Der Prozessvertreter der britischen Regierung hat sich hierauf sogar beschränkt und nicht zur Sache vorgetragen. Die Argumente sind schon aus dem Vorlageurteil im Wesentlichen bekannt: dass die Vorlagefrage hypothetisch sei, weil es keinen „echten Streitfall“ in Großbritannien gäbe; dass es sich um eine lediglich gutachterliche Frage handle, wie sie in Art. 218 Abs. 11 AEUV vorgesehen sei, auf den Art. 50 Abs. 2 S. 3 EUV gerade nicht verweist; dass die Gerichte nicht in die Souveränität des Parlaments eingreifen dürften. In der Verhandlung wurden diese Punkte verhältnismäßig knapp behandelt; die Vertreterin der Kommission konnte den hypothetischen Charakter des Verfahrens mit Blick auf die nicht unwahrscheinlichen Fragen im Dezember/Januar nicht wirklich aufrechterhalten, so dass auch der Hinweis auf Art. 218 Abs. 11 AEUV zweifelhaft erscheint. Auch diese Frage wurde intensiv behandelt.

Wesentlich ausführlicher hat sich das Gericht indes mit dem Inhalt der Vorlagefrage befasst. Vorauszuschicken ist dabei, dass Art. 50 EUV zur Zulässigkeit einer Rücknahme oder eines Widerrufs der Austrittserklärung schweigt und die Beantwortung daher gerichtliche Lückenfüllung bedarf („a moment of constitutional construction“, *Präsident Koen Lenaerts*). Festzuhalten ist zunächst, dass Antragssteller, Kommission und Europäischer Rat in ihren Plädoyers und in der darauffolgenden Verhandlung darin einig waren, dass ein Widerruf überhaupt möglich ist. Strittig waren die Voraussetzungen.

Die Prozessvertreter der Antragsteller haben für ihre Auffassung eines voraussetzungslosen Widerrufsrechts mit einem Bündel grundlegender Prinzipien argumentiert, darunter mit dem Integrationsprinzip, dem unionalen Freiheitsprinzip, der Unionsbürgerschaft, der Unionstreue (Art. 4 Abs. 3 EUV) und – besonders intensiv – mit dem Demokratieprinzip. Warum solle ein

Volk nicht das Recht haben, eine demokratische Entscheidung auf Verbleib in der EU zu treffen, und warum solle jeder EU-Mitgliedstaat ein Vetorecht haben und damit die demokratische Entscheidung im Vereinigten Königreich überstimmen können? Was zudem Möglichkeiten erpresserischen Verhaltens mancher Mitgliedstaaten eröffnen könnte.

Erwartungsgemäß haben die Kommission und der Europäische Rat auf die Notwendigkeit von Rechtssicherheit und die Missbrauchsgefahren eines voraussetzungslosen Widerrufsrechts verwiesen. Sollte ein Staat die Möglichkeit haben, „risikolos“ auszutreten? Könnte er bei für ihn ungünstigem Verhandlungsverlauf den Austritt ungeschehen machen, würde dies nicht zu Missbrauch geradehin einladen? Für die Einstimmigkeit wurde im Wege eines erst-Rechtsschlusses zudem auf die Analogie zu Art. 50 Abs. 3 EUV verwiesen.

In der ausführlichen Verhandlung spitzte sich Fragestellung schließlich auf den Zweck einer Zustimmung des Europäischen Rates zu einem Widerruf der Austrittsnotifikation zu. Die Richter *von Danwitz* und Präsident *Lenaerts* haben – auf der normativen Basis des Art. 4 Abs. 3 EUV – Kommission und Europäischen Rat mit präzisen Fragen auf einen Konsens dahingehend festgelegt, dass Gegenstand der Entscheidung (nur) eine Missbrauchsaufsicht ist. Offen und strittig blieb, ob der Europäische Rat positiv den Missbrauch feststellen und damit dem Widerruf widersprechen würde oder umgekehrt der Widerruf positiv angenommen werden müsse. Da im Europäischen Rat Beschlüsse mit Einstimmigkeit getroffen werden, hätte dies erhebliche Bedeutung für die Verteilung von Vetorechten. Offen blieb ferner, ob gegen diese Entscheidung Rechtsschutz möglich wäre. Die hiergegen vorgetragene Argumente der Kommission haben die Rechtssicherheit eines solchen Verfahrens in Frage gestellt.

In ihren Schlussplädoyers haben Prozessvertreter ihre Argumentationslinien nochmals geschärft vorgetragen, wobei besonders der eindringliche Hinweis von Seiten der Antragsteller zu denken gab: Sollte ein Widerrufsrecht zukünftig wirklich zu Missbrauch einladen vor dem Hintergrund der immensen wirtschaftlichen und anderen Schäden, die das Vereinigte Königreich alleine durch die Austrittsnotifikation im März 2017 erlitten hat?

Dem Beobachter der Verhandlung drängte sich aufgrund der Interventionen der Richter der Eindruck auf, dass der EuGH die Zulässigkeit der Vorlage feststellen, in der Antwort auf die Vorlagefrage ein Widerrufsrecht bejahen und die Entscheidung des Europäischen Rates auf eine Missbrauchskontrolle verengen wird. Inwieweit das Gericht die „constitutional gaps“ schließen und welchem Verfahren unterworfen wird, bleibt spannend. Dass aber Großbritannien – den politischen Willen einmal unterstellt – ein realistischer Rückweg aus dem Pfad des Art. 50 EUV eröffnet werden wird, erscheint überaus wahrscheinlich.