

# Niemand hat die Absicht die EU nicht zu verlassen

---

Amelie Heldt

2018-12-14T14:56:37



[STEFAN MARTINI](#)

von

## Der einseitige Rücktritt vom Brexit nach der Freigabe durch den EuGH

Der [EuGH](#) hat dem [Brexit-Drama](#) ein alternatives Ende mit glücklichem Ausgang geschrieben – [Art. 50 EUV](#) lässt es zu, die Erklärung der Austrittsabsicht einseitig zurückzunehmen –, das wohl [nicht](#) aufgeführt werden wird. Die Entscheidung des EuGH ist für das Schicksal des Brexitverfahrens nicht zwingend relevant, indes für künftige Austrittserklärungen unionsrechtlich plausibel sowie rechtspolitisch tragfähig. Wie immer und erst recht bei knapp begründeten Entscheidungen bleiben Fragen offen, insbesondere zu den Grenzen des Revokationsrechts.

## Hard Brexit is Coming

Das Wightman-Urteil des EuGH-Plenums erreichte am Montag das Licht der Öffentlichkeit noch rechtzeitig vor der – nun verschobenen – Abstimmung im britischen Parlament über das [Austrittsabkommen](#) des Vereinigten Königreichs mit der EU. Die Debatte über diese Abstimmung dürfte das Luxemburger Urteil in seiner Bedeutung schnell übertönen – mit dem gescheiterten (fraktionsinternen) [Misstrauensvotum](#) gegen Premierministerin May ist bereits geschehen. Das Chaos spült Vorschläge an die Oberfläche, um einen Hard Brexit zu verhindern – nach dem letzten EU-Gipfeltreffen ist Nachverhandeln so gut wie vom Tisch; andere noch weniger realistische Optionen wären Neuwahlen sowie ein neues Referendum.

Jedenfalls erscheint die Rücknahme der Austrittserklärung [nicht wahrscheinlich](#). Warum sollten Naysayer zusammenkommen und entweder einen riskantes Rückzieher oder ein Referendum beschließen? Gleichwohl dürfte das Wightman-

Urteil Remainern einen Hoffnungsschimmer beschern sowie es womöglich noch wahrscheinlicher machen, dass das Austrittsabkommen bei einer [ernsthaften](#) parlamentarischen Abstimmung ([vor dem 21. Januar 2019](#)) abgelehnt wird. Denn einige Abgeordnete, z.B. die schottischen Antragsteller im Ausgangsverfahren, können sich jetzt auf den Standpunkt stellen, dass sie sich gar nicht zwischen einem Hard Brexit und dem ungeliebten Austrittsabkommen entscheiden müssten: tertium datur!

Damit rücken entgegen dem Willen vieler Beteiligter ein Hard Brexit oder bestenfalls eine Verlängerung der Austrittsfrist nach Art. 50 Abs. 3 EUV näher, um wenigstens eine [abgespeckte Variante](#) des Austrittsabkommens nachzuverhandeln. Da für eine zweitbeste Lösung die aktive Zustimmung von politischen Playern notwendig und diese sich in nahezu [unaufgebbaren](#) Positionen vergraben haben, kann der Brexit leicht den denkbar schlechtesten Ausgang nehmen.

## Entscheiden unter Unbestimmtheit

Dieses verzweifelte Ringen um einen rettenden Schlag in den verknäuelten Brexit-Knoten spielt sich weitgehend außerhalb des juristischen Begründungskokons ab. Und in dessen Naturzustand sind die Brownschen Moleküle zunächst zufällig verteilt. Denn die Worte des Art. 50 EUV enthalten explizit nichts, [jedenfalls nichts Eindeutiges](#) zu einer Rücknahme der Austrittserklärung. Die Lösung des EuGH daher für [unhaltbar](#) zu halten, ist unhaltbar. Es handelt sich um eine Entscheidung des bislang Unentschiedenen (Rn. 48) durch eine dazu ermächtigte Institution. Mehr oder weniger gute Gründe sprechen dafür, ein Recht auf Rücknahme der Austrittserklärung hineinzulesen, sowie mehr oder weniger gute Gründe dagegen ([s. hier, S. 23](#)). Der harte [Gegensatz zwischen Verhandlungs- und Entscheidungsfrist](#) (s. Art. 50 Abs. 3 EUV) erscheint mir ebenfalls nicht den „wahren“ Kern von Art. 50 EUV zu treffen – der auszudeutende Text des gesamten Art. 50 EUV schließt es nun einmal nicht aus, beide Fristzwecke gleichzeitig zu verfolgen (s. auch Wightman, Rn. 56, sowie [Art. 56 Abs. 2 WVK](#), der wie Art. 50 Abs. 2 EUV von einer „Absicht“ spricht, in Verbindung mit [Art. 68 WVK](#)).

## Souveränität und Integration [Hand in Hand](#) – Unionsbürgerschaft am Rand

Aufgrund der [privilegierten Sprechstellung](#) des EuGH sind die Gegenstimmen in die Position gedrängt, die Argumente des EuGH für seine Entscheidung zu entkräften. Und dies scheint mir ein „[uphill battle](#)“. Fünf Mal betont der EuGH in seiner Begründung die – während des Austrittsverfahrens anhaltende – Souveränität der Entscheidung eines Mitgliedstaats, die EU zu verlassen (Rn. 57, 59; s. auch Rn. 63, 65). Geschickt verknüpft der EuGH die Achtung des abstrakten Werts der Demokratie (Art. 2 EUV) mit der Achtung vor der demokratisch hergestellten Entscheidung in einem Mitgliedstaat, die Union – doch – nicht zu verlassen (Rn. 62, dann 65, dann 66, dann 67). Lediglich zusätzlich erwähnt der Gerichtshof, dass die Nonrevokabilität dem Integrationsziel einer immer engeren Union widersprechen würde. Die Gegenauffassung müsste diese Souveränität relativieren (den reuigen

Mitgliedstaat auf das aufwändige [Beitrittsverfahren](#) verweisen) und sich gegen allgemeine Regeln des Völkerrechts stellen.

Zu diesen bzw. ihrem Einfluss auf die Interpretation des Unionsrechts äußert sich der Gerichtshof jedenfalls nicht eindeutig: Art. 68 WVK bestätige allein das unionsautonom erzielte Auslegungsergebnis (Rn. 70). Dass er an einer anderen Stelle (Rn. 45) die Autonomie des Unionsrechts auch vor Völkerrecht hervorhebt, lässt sich als Hinweis darauf verstehen, dass die WVK jedenfalls nicht (als [Ausdruck von Völkergewohnheitsrecht](#)) unmittelbar zur Interpretation des Unionsrechts herangezogen wird (sehr ausführlich freilich als „Inspirationsquelle“ in den [Schlussanträgen](#) von Generalanwalt Campos Sánchez-Bordona, Rn. 63ff.) .

Zu [begrüßen](#) ist, dass der EuGH erhebliche Auswirkungen auf Rechte von Unionsbürger\*innen u.a. des austrittswilligen Mitglieds wenigstens „erwähnt“ (Wightman, Rn. 64; s. auch [EuG, Shindler, Rn. 47](#)). Allerdings fehlen die [Unionsbürgerschaftsrechte](#), wenn der Gerichtshof feststellt, dass die Ablehnung eines Rücknahmerechts dem Ziel einer immer engeren Union und den Werten der Freiheit und Demokratie widersprechen würde (Rn. 67). Wünschenswert wäre es gewesen, hätte der EuGH das Gewicht der Unionsbürgerschaft ausdrücklich als Argument pro Rücknahmerecht herangezogen.

## **Formelle und materielle Grenzen des Revokationsrechts**

Unweigerlich begibt sich die Position des EuGH in Untiefen, da zwar das Verfahren des Austritts in Art. 50 EUV niedergelegt ist, indes zu den konkreten Bedingungen des Rücktritts vom Austritt schweigt. Seine Lösung heißt zunächst *actus contrarius*, d.h. der Rücktritt richtet sich nach den Bedingungen von Art. 50 Abs. 1 EUV (Rn. 58) – er ist, bis der Mitgliedstaat tatsächlich nicht mehr Mitglied der EU ist, einseitig möglich, erfolgt im Einklang mit seinen verfassungsrechtlichen Vorschriften und muss (in Schriftform) unmissverständlich und unbedingt zum Ausdruck gebracht werden (Rn. 74).

Diese Formbedingungen ersetzen (wohl) eine Verfahrens- oder gar Inhaltskontrolle, entweder über eine Zustimmung der anderen Mitgliedstaaten analog Art. 50 Abs. 3 EUV (Rn. 61) oder über eine aus der [Unionstreue](#) fließende Missbrauchsausnahme, wie es der Generalanwalt vorige Woche vorschlug ([Rn. 148ff.](#)).

Einige [Kommentare](#) überlegten, ob der EuGH überprüfen würde, dass die verfassungsrechtlichen Vorschriften im Rahmen der Herstellung der Rücknahmeentscheidung eingehalten werden. Dafür könnte sprechen, dass der EuGH zusätzlich zu den verfassungsrechtlichen Vorschriften (Wortlaut des Art. 50 Abs. 1 EUV) den „demokratischen Prozess“ (Rn. 66, 67) auf nationaler Ebene erwähnt. Allerdings kommt dieser Gedanken lediglich im Zusammenhang mit der Achtung des Unionsrechts vor einer demokratischen Entscheidung eines Mitgliedstaats zum Ausdruck. Daraus lässt sich keine zusätzliche Voraussetzung ableiten. Ob May aufgrund der Ermächtigung zur Notifizierung des Austrittswillens durch den [EU Withdrawal Act 2017](#) die Rücknahme rechtswirksam erklären kann oder es dazu doch wie bei dem Beschluss über den Austritt selbst einer parlamentarischen Zustimmung bedarf, kontrollieren allein die britischen

[Institutionen](#). Dies steht im Einklang mit der vom Gerichtshof herausgehobenen Bedeutung der Souveränität der Mitgliedstaaten sowie einer aktuellen Entscheidung des Gerichts der Europäischen Union ([EuG, Shindler, Rn. 58](#)).

Die weitgehend ins Ermessen der Mitgliedstaaten gestellte Entscheidung, die eigene Austrittserklärung zurückzunehmen, bedeutet freilich nicht, dass sie diese Möglichkeit [ohne Risiko](#) ausnutzen. Die politischen Kosten wären für eine Regierung (s. Brexit!) immens. Eine Rücknahme ist in aller Regel nur bei einem Regierungswechsel oder einer Volksbefragung zu erwarten, nicht als strategisch eingesetztes Druckmittel, um günstige Austrittsbedingungen zu verhandeln. Dass in Extremfällen der EuGH möglicherweise doch mit einer Missbrauchskontrolle einschreiten könnte, steht auf einem anderen Blatt.

## Ausblick in den Abgrund

Trotz neuer beunruhigender [Signale](#) vom Vereinigten Königreich ist es dem EuGH gelungen, durch das politische Schlachtfeld zu manövrieren. Dass die Abstimmung, vor der der Gerichtshof rechtzeitig geurteilt hat, verschoben wurde, kann ihm nicht angelastet werden. Gerade diese Terminierung hat dem EuGH Respekt verschafft und eine politische Instrumentalisierung vermieden. Die gleichzeitige Betonung der Souveränität mitgliedstaatlicher Freiheit zur und von der EU-Mitgliedschaft sowie der Integrationszugewandtheit des Revokationsrechts probiert – in einer prekären Lage des Unionsrechts generell – den Ausgleich herzustellen zwischen den Interessen am Zusammenhalten (in) der EU einerseits sowie am wohlfeilen Bekräftigen nationaler Selbstbestimmung andererseits (Karlsruhe [freut's](#)).

Eine Spannung bleibt; dies illustriert nicht zuletzt das Ringen um ein Austrittsabkommen, das alle Seiten befriedigen soll. Ein Ausweg aus den politischen Dilemmata kann das Recht nicht (immer) weisen. Auf eine Rückkehr zur (politischen) Vernunft sollten alle jedenfalls im Interesse der vielen betroffenen Unionsbürger\*innen dringen. Wenn schon das sog. „[Backstop](#)“-Protokoll des Austrittsabkommens (Art. 2 Abs. 1) „höchste Anstrengungen“ verspricht, um die Anwendung der Zollunion auf Großbritannien über die Übergangsphase hinaus zu verhindern, ist allerdings fraglich, ob kosmetische „[Klarstellungen](#)“ der [Politischen Erklärung](#) zu den künftigen Beziehungen zwischen der EU und dem VK genügen werden (s. insbes. Rn. 19).

**Zitiervorschlag:** Martini, „Niemand hat die Absicht die EU nicht zu verlassen“, JuWissBlog Nr. 99/2018 v. 14.12.2018, <https://www.juwiss.de/99-2018/>

