

Rechtliche Rahmenbedingungen eines „Brexit“

von Rechtsreferendarin Carolin Marie Engler

I. Einführung

Ein „Grexit“, d.h. ein möglicher Austritt Griechenlands aus der Euro-Zone, scheint vorerst abgewendet. Doch die eigentliche Gefahr für Europas Zusammenhalt und damit die europäischen Kapitalmärkte kommt ohnehin nicht aus dem Südosten, sondern aus dem Nordwesten: Ein Ausstieg Großbritanniens aus der Europäischen Union schwebt seit den Parlamentswahlen in Großbritannien im Mai 2015 unter dem Stichwort „Brexit“ wie ein Damoklesschwert über der Europäischen Union. Für das Jahr 2016 ist in Großbritannien ein Referendum geplant, in dem die Briten über einen möglichen Austritt Großbritanniens aus der Europäischen Union abstimmen sollen.¹ Aus diesem Anlass sollen im Folgenden die rechtlichen Rahmenbedingungen eines Austritts eines Mitgliedsstaates aus der Europäischen Union näher beleuchtet werden.

II. Art. 50 EUV als Regelung zum Austritt aus der Union

1. Grundlagen

Vor Abschluss des EUV war umstritten, ob ein mitgliedstaatliches Recht zum Austritt aus der Europäischen Gemeinschaft besteht. Eine entsprechende vertragliche Regelung existierte nicht. Dies hat sich mit Abschluss des EUV geändert. Mit Art. 50 EUV hält das europäische Primärrecht nunmehr erstmals eine Regelung bereit, nach der jeder Mitgliedsstaat im Einklang mit seinen verfassungsrechtlichen Vorschriften beschließen kann, aus der Europäischen Union auszutreten.

Diese Regelung ist freilich nicht unumstritten. Kritiker sehen in ihr einen Widerspruch zum Integrationscharakter des Unionsrechts,² da sie falsche Pressionsmöglichkeiten eröffne und eine Planungsunsicherheit schaffe. Die Befürworter einer entsprechenden Regelung führen demgegenüber zu Recht an, dass nunmehr Rechtsklarheit bestehe und ein Verfahren für den Austritt festgelegt wird, das die demokratische Legitimation der fortdauernden Integration, die Wahlfreiheit und die Souveränität der Mitgliedstaaten betone.³

¹ Vgl. FAZ vom 26.07.2015, „Cameron plant EU-Referendum für Juni 2016“, abrufbar unter: <http://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/europa/grossbritannien-cameron-plant-eu-referendum-fuer-juni-2016-13720676.html>.

² Bruha/Nowak, AVR 2004, 1, 8; Zeh, ZEuS 2004, 209.

³ Vgl. etwa Oppermann, DVBl. 2003, 1165, 1168; Pache/Rösch, NVwZ 2008, 473.

2. Prozedur

Art. 50 EUV unterwirft den Austritt aus der Europäischen Union keinen materiell-rechtlichen Schranken. Insbesondere muss der austrittswillige Mitgliedstaat seine Entscheidung zum Austritt in keiner Weise rechtfertigen. Art. 50 Abs. 2 EUV macht lediglich gewisse verfahrensrechtliche Vorgaben, die gewährleisten sollen, dass der Austritt geordnet erfolgt.

Nach Art. 50 Abs. 2 S. 1 EUV muss die Absicht zum Austritt zunächst dem Europäischen Rat mitgeteilt werden. Der Europäische Rat soll dann gemäß Art. 50 Abs. 2 S. 2 EUV Leitlinien festlegen, aufgrund derer die Europäische Union mit dem ausscheidenden Mitgliedstaat ein Austrittsübereinkommen verhandelt. Dabei sollen die künftigen Beziehungen des ausscheidenden Staates mit der Union umrissen werden. Behandelt werden können aber auch konkrete Fragen, wie etwa mögliche Kompensationen in beiden Richtungen, das Schicksal laufender Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof bzw. im Verwaltungsbereich, die fortlaufende oder endende Beteiligung des austretenden Staates bei laufenden Projekten oder die Frage seiner Mitwirkung während der Austrittsphase in den Entscheidungsgremien der Europäischen Union. Die Festlegung der Leitlinien erfolgt gemäß Art. 50 Abs. 2 S. 3 EUV nach den Verfahrensvorgaben des Art. 218 Abs. 3 AEUV. Ist der Austrittsvertrag ausgehandelt, wird er vom Europäischen Rat im Namen der Europäischen Union abgeschlossen, der hierüber zunächst mit qualifizierter Mehrheit nach den Vorgaben des Art. 238 Abs. 3 lit. b AEUV ohne den ausscheidenden Mitgliedstaat entscheidet.

Sollten sich der austrittswillige Mitgliedstaat und die Europäische Union nicht über die Modalitäten des Austritts einig werden, wird der Austritt nach Ablauf von zwei Jahren nach der Notifikation einseitig wirksam (sog. „sunset clause“). Ab diesem Zeitpunkt oder zu dem ansonsten vereinbarten Zeitpunkt finden die Verträge und damit die gesamte Unionsrechtsordnung auf den ausgetretenen Staat und die seiner Jurisdiktion unterliegenden Privatpersonen keine Anwendung mehr. Allerdings kann nach Art. 50 Abs. 3 EUV der Europäische Rat im Einvernehmen mit dem Austrittskandidaten die Zweijahresfrist verlängern. Die zukünftigen Beziehungen regeln sich nach dem Austrittsabkommen oder, wenn kein solches vorliegt, nach dem allgemeinen Völkerrecht, also insbesondere nach dem Recht der Staatenverantwortlichkeit, nach den Sukzessionsregeln oder ansonsten nach allgemeinen Rechtsgrundsätzen für die Abwicklung von beendeten Rechtsbeziehungen. Hier werden sich dann im Einzelfall erhebliche Schwierigkeiten hinsichtlich der anzuwendenden Normen ergeben, weil das Ausscheiden aus der Europäischen Union jedenfalls zum jetzigen Zeitpunkt keinen richtigen Präzedenzfall kennt.

III. Die Bedingungen des nationalen Verfassungsrechts

Gewisse Kautelen für einen Austritt könnte Art. 50 EUV insoweit aufstellen, als er fest schreibt, dass jeder Mitgliedstaat im Einklang mit seinen verfassungsrechtlichen Vorschriften beschließen kann, aus der Europäischen Union auszutreten. Ein Austritt könnte also die Einhaltung der entsprechenden verfassungsrechtlichen Vorgaben des jeweiligen nationalen

Rechts des austrittswilligen Mitgliedstaates voraussetzen. Die Einhaltung des nationalen Rechts ist jedoch keine Angelegenheit des Unionsrechts. Bei der entsprechenden Wendung in Art. 50 Abs. 1 EUV handelt es sich daher um eine rein deklaratorische Formulierung. Mit anderen Worten: Die Einhaltung des nationalen Verfassungsrechts ist keine unionsrechtlich mandatierte und damit kontrollierbare Voraussetzung des Austritts. Denn andernfalls müssten die Unionsorgane nationales Verfassungsrecht auslegen, wozu sie jedoch nicht befugt sind.

IV. Austrittsfolgen

Nach dem Austritt aus der Europäischen Union ist der frühere Mitgliedstaat im Verhältnis zur Europäischen Union und ihren verbleibenden Mitgliedstaaten ein Drittstaat.⁴ Aufgrund des Austrittsvertrages oder besonderer nachbarschaftlicher Beziehungen nach Art. 8 EUV mag dieses Verhältnis gleichwohl enger sein. Des Weiteren kann es für die Rechtssubjekte in dem ausscheidenden Staat Fortwirkungen des früheren Unionsrechts etwa bei Statusverhältnissen geben. Die zukünftige Fortentwicklung der nunmehr wieder selbstständigen Rechtsordnung vollzieht sich aber jedenfalls nach den Regeln des nationalen Rechts, insbesondere des Verfassungsrechts.

Sollte der ausgetretene Staat wieder Unionsmitglied werden wollen, muss er das gewöhnliche Beitrittsverfahren nach Art. 49 EUV durchlaufen. Dies ist primärrechtlich in Art. 50 Abs. 5 EUV ausdrücklich normiert. Dementsprechend kann hiervon im Austrittsvertrag auch keine Ausnahme, etwa im Sinne einer Wieder-Beitrittsoption, vereinbart werden.

⁴ *Meng*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, Art. 50 EUV Rn. 7.