



Nikolaus Wieser, José Magnaye, Julia Told, Peter Groß:
„(Br)Exit: Rechtlicher Rahmen für das Ausscheiden aus
der EU“

**Bericht über das am 17.05.2018 am Juridicum veranstaltete Legal
Lunch Seminar (LLS)**

Sophie Hommer

A. Vortrag

Die Thematik eignet sich aufgrund der Schnittstellen besonders gut für eine interdisziplinäre Aufarbeitung und wurde von den Vortragenden aus europarechtlicher, völkerrechtlicher und schlussendlich aus britisch- und österreichisch-verfassungsrechtlicher Perspektive beleuchtet.

Nikolaus Wieser führt einleitend aus, unter welchen Voraussetzungen ein Austritt eines Mitgliedstaates aus der Europäischen Union im Sinne der unionsrechtlichen Regelungen überhaupt möglich ist. Art 50 EUV hat mit dem Vertrag von Lissabon in die europäischen Verträge Einzug genommen. Er hat die bis dahin bestandene Rechtsunsicherheit, ob ein einseitiger Austritt überhaupt möglich ist, behoben. Jeder Mitgliedstaat kann demnach seinen Austritt erklären. Er muss dafür jedoch gewisse Voraussetzungen erfüllen. Danach wird ein Verfahren in Gang gesetzt, das Verhandlungen zwischen dem konkreten Mitgliedstaat und der Union über die Bedingungen des Ausscheidens sowie die künftigen Beziehungen vorsieht. *Nikolaus Wieser* hebt hervor, dass keine Verpflichtung zum Abschluss eines Abkommens besteht, sondern lediglich eine Pflicht, in gegenseitige Verhandlung zu treten. Auch ohne ein Austrittsabkommen scheidet der Mitgliedstaat nach Ablauf einer Frist von zwei Jahren aus der Union aus.

Ein Austritt eines Mitgliedstaates hat „im Einklang mit [dessen] verfassungsrechtlichen Vorschriften“ zu erfolgen. Fraglich ist, ob dieser Bedingung deklarative oder konstitutive Wirkung zukommt. Da der Union keine umfassende Überprüfungscompetenz zukommen könne, wird gefolgert, dass es sich dabei um keine Gültigkeitsvoraussetzung für die Austrittserklärung handle. Andererseits wird vertreten, dass – wenn auf Seiten der Union augenscheinliche Mängel oder offensichtliche Rechtsverstöße hervortreten – sie ihre Zweifel äußern könne. Bei Nichteinhalten der jeweiligen nationalen verfassungsrechtlichen Vorgaben wird als Folge entweder die schwebende Unwirksamkeit der Austrittserklärung bis zum Erfüllen der erforderlichen Voraussetzungen oder gar ein Zurückweisungsrecht (uU sogar eine Zurückweisungspflicht) der Union vertreten.

Darüber hinaus thematisiert *Nikolaus Wieser* die Problematik der Zurücknahme einer Austrittserklärung durch den Mitgliedstaat. Da es sich dabei um eine zugangsbedürftige Willenserklärung handelt, ist eine Zurücknahme vor Zugang unproblematisch. Fraglich ist jedoch, wie mit einer bereits zugegangenen Austrittserklärung zu verfahren ist. Art 50 EUV schweigt dazu. Es werden die pro und contra-Argumente einer Rücknahme auch nach Zugang diskutiert. *Nikolaus Wieser* schließt damit ab, dass eine bereits zugegangene Austrittserklärung wohl nicht mehr einseitig zurückgenommen werden kann. Dies sei nicht zuletzt mit Art 50 EUV an sich erklärbar, der in Abs 5 ausdrücklich darauf hinweist, dass Austrittsverhandlungen mit Beitrittsverhandlungen kombinierbar sind. Die finale Entscheidung, ob eine Austrittserklärung einseitig auch nach Zugang zurückgenommen werden kann, obliegt jedoch dem EuGH.

Im zweiten Teil beleuchtet *José Magnaye* die völkerrechtliche Sicht und hinterfragt, ob die Problematik der Rücknahme einer zugegangenen Austrittserklärung mit Bestimmungen aus dem Völkergewohnheitsrecht zu lösen ist. Dazu wird Art 68 WVK herangezogen, der die Rücknahme von Notifikationen und Urkunden ermöglicht, bevor diese wirksam sind. Dabei ist jedoch in einem ersten Schritt zu erörtern, ob Art 68 WVK überhaupt als Völkergewohnheitsrecht betrachtet werden kann. *José Magnaye* hält dazu fest, dass Art 68 WVK nicht als Völkergewohnheitsrecht, sondern als progressive Entwicklung angesehen wird, hinterfragt jedoch, ob sich die Bestimmung nicht mittlerweile sehr wohl zu Völkergewohnheitsrecht entwickelt haben könnte. Auch die Frage, ob Völkergewohnheitsrecht überhaupt anwendbar ist, muss schlussendlich vom EuGH beantwortet werden. *José Magnaye* bietet zwei mögliche Lösungen: Geht man von Art 68 WVK als völkergewohnheitsrechtlicher Regelung aus, so ist dieser komplementär zu Art 50 EUV anwendbar. Andernfalls kann Art 68 WVK zumindest als Auslegungshilfe für Art 50 EUV herangezogen werden. Im Ergebnis spricht *José Magnaye* Großbritannien damit die Möglichkeit einer einseitigen Rücknahme der Austrittserklärung zu.

Zum besseren Verständnis der Geschehnisse in Großbritannien skizziert *Julia Told* kurz den britischen verfassungsrechtlichen Rahmen. Sie hebt zwei verfassungsrechtliche Prinzipien hervor: Zum einen die „*parliamentary sovereignty*“, wonach oberstes Gesetzgebungsorgan das *Westminster Parliament* ist. Daher können insbesondere auch internationale Verträge nur dann Gesetzeswirkungen in Großbritannien erlangen, wenn das durch ein nationales Gesetz (*Act of Parliament*) angeordnet ist. Zum anderen verweist *Julia Told* auf die „*prerogative powers of the crown*“, die den Vertretern der Regierung die Kompetenz für gewisse, meist internationale Rechtsakte übertragen. Unter bestimmten Voraussetzungen ermöglichen sie es den Vertretern der Regierung daher internationale Verträge ohne einen *Act of Parliament* abzuschließen. Die Reichweite der „*prerogative powers of the crown*“ ist unklar.

Infolge der Volksabstimmung im Vereinigten Königreich hat die britische Regierung beschlossen, entsprechend dem Mehrheitsergebnis den Austritt aus der EU zu erklären. Fraglich war, ob die britische Regierung einen solchen Austritt alleine erklären kann oder ob dazu ein *Act of Parliament* erforderlich ist. Falls es eines solchen bedürfte, stellt sich in der Folge die weitere Frage, ob hierzu ein *Act of Westminster Parliament* ausreichend ist oder überdies die drei regionalen Parlamente (Schottland, Wales, Nordirland) ebenfalls zustimmen müssen. *Julia Told* stellt die Ansicht der britischen Regierung sowie des englischen Professors *Paul Craig* vor, nach denen mit unterschiedlichem Begründungsansatz der Regierung alleine die Kompetenz zur Entscheidung und Erklärung des Austritts zukommen soll. Die Rechtsansicht der Regierung hat mehrere Rechtsstreitigkeiten provoziert. Der *Supreme Court* hat entschieden, dass die Austrittserklärung durch die englische Regierung nur auf Basis eines *Act of Westminster Parliament* abgegeben werden kann. Eine Zustimmung durch die drei Landesparlamente sei aber nicht erforderlich. Mit der Widerruflichkeit der Austrittsanzeige hat sich der *Supreme Court* nicht beschäftigt. Diese Frage wäre wohl an den EuGH vorzulegen gewesen.

Im letzten Teil wird eine allfällige Austrittserklärung aus österreichisch-verfassungsrechtlicher Sicht von *Peter Groß* behandelt. In diesem Zusammenhang gilt es zu klären, ob ein Austritt eine Gesamtänderung iSd Art 44 Abs 3 B-VG darstellt und somit eine Volksabstimmung notwendig macht. Eine Gesamtänderung liegt vor, sobald ein Grundprinzip der österreichischen Bundesverfassung geändert oder abgeschafft wird. Dabei erörtert *Peter Groß* diverse Lehrmeinungen zur Frage, ob dies bei einem Austritt gegeben wäre, wobei sich feststellen lässt, dass diesbezüglich weitgehend Uneinigkeit herrscht. Das führt nicht zuletzt dazu, dass bereits geäußerte Ansichten im Laufe der Zeit durchaus auch von den Vertretern selbst revidiert wurden. Die bestehende Divergenz wird von *Peter Groß* anschaulich dargestellt und er schließt seinen Vortrag mit dem Ergebnis, dass eine Volksabstimmung zunehmend als obligat erachtet werden kann.

B. Diskussion

In der Diskussion wird insbesondere die Frage aufgeworfen, inwieweit Art 68 der WVK für die Auslegung des Art 50 EUV fruchtbar gemacht werden kann. *Prof. Craig* hat unter Hinweis auf Art 68 WVK ja vertreten, dass die nationalen verfassungsrechtlichen Voraussetzungen erst im Zeitpunkt des Abschlusses eines Austrittsabkommens eingehalten werden müssten und nicht schon im Zeitpunkt der Austrittserklärung, weil die Austrittserklärung gemäß Art 68 WVK jederzeit zurückgenommen werden könne. Die Vortragenden führen aus, dass es sich dabei um eine umstrittene Frage im Zusammenhang mit dem Ausscheiden aus der Union handelt. Zunehmend zeichnet sich jedoch eine Tendenz dahingehend ab, dass Art 68 WVK für die Auslegung von Art 50 EUV nicht herangezogen werden kann, weil er in einem klaren Widerspruch zum Zweck von Art 50 EUV steht. Dieser wollte Rechtssicherheit durch ein geordnetes Verfahren schaffen und nicht weitere Rechtsunsicherheit schüren.

Es wird auch die Frage aufgeworfen, was gelten soll, wenn ein Mitgliedstaat ohne Einhaltung der nationalen verfassungsrechtlichen Voraussetzungen den Austritt erklärt und sich im Nachhinein auf die Unwirksamkeit der Austrittserklärung stützt. *Nikolaus Wieser* führt aus, dass das unklar sei. Er selbst vertritt die Ansicht, dass die Austrittserklärung ja nur dann (schwebend) unwirksam ist, wenn die Nichteinhaltung der nationalen verfassungsrechtlichen Bestimmungen für die europäischen Institutionen offenkundig ist. Jedenfalls könnte überlegt werden, ob eine unwirksame Austrittserklärung nach Abschluss einer Vereinbarung über die zukünftigen Beziehungen durch diese überlagert wird.

Die Diskussion schließt mit der Frage, nach welchen Verfahren (insbesondere durch einzelne Personen, etwa über einen Individualantrag) in Österreich die Einhaltung der nationalen verfassungsrechtlichen Voraussetzungen durchgesetzt werden könnte.

C. Schluss

Das Seminar wurde aus dem Overhead Drittmittel Budget der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Wien finanziert. Der nächste Termin findet am Donnerstag, den 21.06.2018, von 12.30-13.30 Uhr im Dachgeschoß des Juridicums zum Thema „Rechtsschutz gegen Empfehlungen der Europäischen Kommission“ statt.