

## Brexit: Kein Kommunalwahlrecht der Briten in der EU nach Brexit

EUV Art. 9, 50; AEUV Art. 18, 20, 21; GRCh Art. 39, 40

**Mit vorliegendem Urteil hat der EuGH entschieden, dass britische Staatsangehörige aufgrund des Brexits kein Recht mehr auf Teilnahme an Kommunalwahlen in der EU haben. In der Regel ist es EU-Bürgern gestattet, an Kommunalwahlen in einem anderen EU-Staat als ihrem eigenen teilzunehmen, sofern sie in dem anderen Land wohnen. Infolge des Austritts Großbritanniens steht britischen Bürgern dieses Recht nicht mehr zu.**

### Tenor des Gerichts:

1. Die Art. 9 und 50 EUV und die Art. 20-22 AEUV in Verbindung mit dem Abkommen über den Austritt des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland aus der Europäischen Union und der Europäischen Atomgemeinschaft sind dahin auszulegen, dass die Staatsangehörigen des Vereinigten Königreichs, die vor Ende des Übergangszeitraums ihr Recht auf Aufenthalt in einem Mitgliedstaat ausgeübt haben, seit dem Austritt des Vereinigten Königreichs aus der Union am 1.2.2020 nicht mehr den Unionsbürgerstatus und insbesondere das aktive und passive Wahlrecht bei den Kommunalwahlen in ihrem Wohnmitgliedstaat nach Art. 20 II Buchst. b und Art. 22 AEUV besitzen, und zwar auch dann nicht, wenn sie nach dem Recht des Staates, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzen, auch das Wahlrecht bei den Wahlen in diesem Staat verloren haben.
2. Die Prüfung der dritten und der vierten Vorlagefrage hat nichts ergeben, was die Gültigkeit des Beschlusses 2020/135/ (EU) des Rates vom 30.1.2020 über den Abschluss des Abkommens über den Austritt des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland aus der Europäischen Union und der Europäischen Atomgemeinschaft berühren könnte.

---

EuGH (Große Kammer), Urteil vom 9.6.2022 – C-673/20 (EP/Préfet du Gers ua)

---

### Zum Sachverhalt:

Das Urteil betrifft die Auslegung von Art. 50 EUV, der Art. 18, 20 und 21 AEUV, der Art. 39 und 40 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden: Charta), der Art. 2, 3, 10, 12 und 127 des am 17.10.2019 angenommenen und am 1.2.2020 in Kraft getretenen Abkommens über den Austritt des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland aus der Europäischen Union und der Europäischen Atomgemeinschaft (ABl. 2020 L 29, 7) (im Folgenden: Austrittsabkommen oder Abkommen) sowie die Gültigkeit dieses Abkommens. Es ergeht im Rahmen eines Rechtsstreits zwischen EP, einer Staatsangehörigen des Vereinigten Königreichs, die seit 1984 in Frankreich wohnt, auf der einen Seite und dem Préfet du Gers (Präfekt des Departement Gers, Frankreich) und dem Institut national de la statistique et des études économique (Nationales Institut für Statistik und Wirtschaftsplanung, INSEE, Frankreich) auf der ande-

EuGH: Brexit: Kein Kommunalwahlrecht der Briten in der EU nach Brexit(EuZW 2022, 852)

853

ren Seite über die Streichung von EP in den Wählerverzeichnissen in Frankreich und die Ablehnung ihrer erneuten Eintragung in das betreffende zusätzliche Wählerverzeichnis.

EP, eine Staatsangehörige des Vereinigten Königreichs, wohnt seit 1984 in Frankreich und ist mit einem französischen Staatsangehörigen verheiratet. Sie hat die französische

Staatsangehörigkeit nicht beantragt oder erlangt. Nach dem Inkrafttreten des Austrittsabkommens am 1.2.2020 wurde EP mit Wirkung von diesem Zeitpunkt in den Wählerverzeichnissen in Frankreich gestrichen. Sie konnte daher nicht an den Kommunalwahlen vom 15.3.2020 teilnehmen. Am 6.10.2020 beantragte EP ihre Wiedereintragung in das zusätzliche Wählerverzeichnis für nicht französische Unionsbürger. Mit Bescheid vom 7.10.2020 lehnte der Bürgermeister der Gemeinde Thoux (Frankreich) diesen Antrag ab. Am 9.11.2020 erhob EP beim vorlegenden Gericht Klage gegen diese Entscheidung.

Vor dem vorlegenden Gericht weist EP darauf hin, dass sie im Vereinigten Königreich kein aktives und passives Wahlrecht mehr habe, weil ein Angehöriger dieses Staates, der seit mehr als 15 Jahren im Ausland wohne, nicht mehr zur Teilnahme an den Wahlen in diesem Staat berechtigt sei (im Folgenden: 15-Jahre-Regel). Sie befinde sich daher in einer anderen Lage als derjenigen, in Bezug auf die die Cour de Cassation (Kassationsgerichtshof, Frankreich) entschieden habe, dass der Verlust der Unionsbürgerschaft die bürgerlichen und politischen Rechte des Betroffenen nicht unverhältnismäßig beeinträchtige, da dieser beim Referendum über den Austritt des Vereinigten Königreichs aus der Union und bei den 2019 in diesem Staat abgehaltenen Parlamentswahlen habe abstimmen können. Dies sei bei ihr jedoch nicht der Fall. Der in Art. 20 AEUV vorgesehene Verlust des Unionsbürgerstatus könne keine automatische Folge des Austritts des Vereinigten Königreichs aus der Union sein. Er verstoße gegen die Grundsätze der Rechtssicherheit und der Verhältnismäßigkeit und stelle auch eine Diskriminierung zwischen Unionsbürgern und eine Beeinträchtigung ihrer Freizügigkeit dar.

Der Bürgermeister der Gemeinde Thoux weist darauf hin, dass die einschlägigen nationalen Vorschriften es nicht zuließen, EP in die Wählerverzeichnisse einzutragen. Der Präfekt des Departement Gers beantragt, die Klage abzuweisen. Der Austritt des Vereinigten Königreichs aus der Union am 1.2.2020 habe dazu geführt, dass die Angehörigen dieses Staates das aktive und passive Wahlrecht bei den Kommunal- und Europawahlen in Frankreich verloren hätten und das INSEE Staatsangehörige des Vereinigten Königreichs wie EP, die nicht auch die französische Staatsangehörigkeit besäßen, von Amts wegen in den zusätzlichen Wählerverzeichnissen streichen müsse. Das vorlegende Gericht weist darauf hin, dass EP nirgends mehr wahlberechtigt sei, da sie aufgrund der 15-Jahre-Regel bei den Wahlen im Vereinigten Königreich nicht abstimmen dürfe und nach Art. 127 des Austrittsabkommens auch das Wahlrecht bei den Wahlen zum Europäischen Parlament und bei den Kommunalwahlen in Frankreich verloren habe. Die Anwendung der Bestimmungen dieses Abkommens auf EP stelle einen unverhältnismäßigen Eingriff in ihr Grundrecht, das Wahlrecht, dar. Unter diesen Umständen hat das Tribunal judiciaire d'Auch (Ordentliches Gericht Auch) das Verfahren ausgesetzt und dem EuGH seine Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt.

Der EuGH hat nach Anhörung des Generalanwalts Collins ([ECLI:EU:C:2022:129](#) = BeckRS 2022, [2752](#)) wie aus dem Tenor ersichtlich entschieden.

### **Aus den Gründen:**

#### *Zum Antrag auf Wiedereröffnung des mündlichen Verfahrens*

**38**Mit Schriftsatz, der am 15.4.2022 bei der Kanzlei des EuGH eingegangen ist, hat EP beantragt, nach Art. 83 der Verfahrensordnung des EuGH das mündliche Verfahren wiederzueröffnen.

**39**Diesen Antrag hat sie damit begründet, dass sich der Conseil d'État (Staatsrat, Frankreich) in einem Urteil vom 22.3.2022 in einer Rechtssache, die mit derjenigen des Ausgangsverfahrens vergleichbar sei, zu den Folgen des Austritts des Vereinigten Königreichs aus der Union für den Status der in Frankreich wohnenden Staatsangehörigen des Vereinigten Königreichs im Hinblick auf die Vorschriften über die Unionsbürgerschaft geäußert habe, ohne das Urteil des EuGH im vorliegenden Verfahren abzuwarten. Sie sei auch mit den Schlussanträgen des Generalanwalts vom 24.2.2022 nicht einverstanden, in denen zudem auf mehrere ihrer Argumente nicht eingegangen worden sei.

**40**Insoweit ist zum einen darauf hinzuweisen, dass die Satzung des EuGH und seine Verfahrensordnung keine Möglichkeit für die in Art. 23 der Satzung bezeichneten Bet. vorsehen, eine Stellungnahme zu den Schlussanträgen des Generalanwalts einzureichen (EuGH ECLI:EU:C:2021:931 = BeckRS 2021, 34530 Rn. 30 mwN – Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim ua (C-748/19 ua)).

**41**Zum anderen stellt der Generalanwalt nach Art. 252 II AEUV öffentlich in völliger Unparteilichkeit und Unabhängigkeit begründete Schlussanträge zu den Rechtssachen, in denen nach der Satzung des EuGH seine Mitwirkung erforderlich ist. Es handelt sich somit nicht um eine an die Richter oder die Parteien gerichtete Stellungnahme, die von einer Behörde außerhalb des EuGH herrührt, sondern um die individuelle, begründete und öffentlich dargelegte Auffassung eines Mitglieds des Organs selbst. Die Schlussanträge des Generalanwalts können daher von den Parteien nicht erörtert werden (vgl. idS EuGH ECLI:EU:C:2021:800 = EuZW 2021, 1049 Rn. 21 – Sumal (C-882/19)). Der EuGH ist weder an diese Schlussanträge noch an deren Begründung gebunden. Dass ein Bet. nicht mit den Schlussanträgen des Generalanwalts einverstanden ist, kann folglich unabhängig von den darin untersuchten Fragen für sich genommen kein Grund sein, der die Wiedereröffnung des mündlichen Verfahrens rechtfertigt (EuGH ECLI:EU:C:2021:931 = BeckRS 2021, 34530 Rn. 31 mwN – Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim ua).

**42**Zwar kann der EuGH gem. Art. 83 seiner Verfahrensordnung jederzeit nach Anhörung des Generalanwalts die Wiedereröffnung des mündlichen Verfahrens beschließen, insbesondere wenn er sich für unzureichend unterrichtet hält, wenn eine Partei nach Abschluss des mündlichen Verfahrens eine neue Tatsache unterbreitet hat, die von entscheidender Bedeutung für die Entscheidung des EuGH ist, oder wenn ein zwischen den Bet. nicht erörtertes Vorbringen entscheidungserheblich ist.

**43**Im vorliegenden Fall ist der EuGH jedoch nach Anhörung des Generalanwalts der Auffassung, dass er über alle erforderlichen Angaben verfügt, um über das vorliegende Vorabentscheidungsersuchen zu entscheiden. Die von EP zur Stützung ihres Antrags auf Wiedereröffnung des mündlichen Verfahrens vorgebrachten Gesichtspunkte einschließlich der angeführten nationalen Entscheidung stellen keine neuen Tatsachen dar, die für die vom EuGH zu erlassende Entscheidung von Bedeutung wären.

**44**Demnach ist das mündliche Verfahren nicht wiederzueröffnen.

*Zu den Vorlagefragen*

*Zur ersten und zur zweiten Frage*

**45** Mit der ersten und der zweiten Frage, die zusammen zu prüfen sind, möchte das vorliegende Gericht im Wesentlichen wissen, ob die Art. 9 und 50 EUV und die Art. 20-22 AEUV in Verbindung mit dem Austrittsabkommen dahin auszulegen sind, dass die Staatsangehörigen des Vereinigten Königreichs, die vor Ende des Übergangszeitraums ihr

Recht auf Aufenthalt in einem Mitgliedstaat ausgeübt haben, seit dem Austritt des Vereinigten Königreichs aus der Union am 1.2.2020 nicht mehr den Unionsbürgerstatus und insbesondere das aktive und passive Wahlrecht bei den Kommunalwahlen in ihrem

EuGH: Brexit: Kein Kommunalwahlrecht der Briten in der EU nach Brexit(EuZW 2022, 852)

854

Wohnmitgliedstaat nach Art. 20 II Buchst. b und Art. 22 AEUV besitzen, und zwar auch dann nicht, wenn sie nach dem Recht des Staates, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzen, auch das Wahlrecht bei den Wahlen in diesem Staat verloren haben.

**46**Insoweit ist erstens darauf hinzuweisen, dass die Unionsbürgerschaft den Besitz der Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats erfordert.

**47**Nach Art. 9 EUV und Art. 20 I AEUV müssen Unionsbürger nämlich die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besitzen. Aus diesen Bestimmungen ergibt sich ferner, dass die Unionsbürgerschaft zur nationalen Staatsbürgerschaft hinzutritt und sie nicht ersetzt.

**48**Mit Art. 9 EUV und Art. 20 AEUV haben die Verfasser der Verträge somit einen untrennbaren und ausschließlichen Zusammenhang zwischen dem Besitz der Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats und dem Erwerb, aber auch der Erhaltung des Unionsbürgerstatus geschaffen.

**49**Unter diesem Blickwinkel hat der EuGH entschieden, dass Art. 20 AEUV jeder Person, die die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besitzt, den Status eines Unionsbürgers verleiht, der nach stRspr. dazu bestimmt ist, der grundlegende Status der Angehörigen der Mitgliedstaaten zu sein (EuGH [ECLI:EU:C:2022:34](#) = BeckRS 2022, 210 Rn. 38 mwN – Wiener Landesregierung (Widerruf einer Einbürgerungszusicherung)).

**50** Art. 20 II sowie die Art. 21 und 22 AEUV knüpfen eine Reihe von Rechte an den Unionsbürgerstatus. Die Unionsbürgerschaft verleiht ua jedem Unionsbürger ein elementares, persönliches Recht, sich vorbehaltlich der im Vertrag vorgesehenen Beschränkungen und Bedingungen und der Maßnahmen zu ihrer Durchführung frei im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten zu bewegen und aufzuhalten (EuGH [ECLI:EU:C:2018:308](#) = NVwZ 2018, 1859 Rn. 48 mwN – K. A. ua [Familienzusammenführung in Belgien]).

**51**Bei Unionsbürgern, die in einem Mitgliedstaat wohnen, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen, umfassen diese Rechte nach Art. 20 II Buchst. b und Art. 22 AEUV das aktive und passive Wahlrecht bei den Kommunalwahlen in dem Mitgliedstaat, in dem sie ihren Wohnsitz haben, wobei für sie dieselben Bedingungen gelten wie für die Angehörigen des Wohnmitgliedstaats. Dieses Recht ist auch in Art. 40 der Charta verankert. Keine dieser Bestimmungen sieht dieses Recht dagegen für Drittstaatsangehörige vor.

**52**Wie die Kommission ausgeführt hat, ist der Umstand, dass eine Privatperson zu einem Zeitpunkt, zu dem der Staat, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzt, Mitgliedstaat war, von ihrem Recht Gebrauch gemacht hat, sich im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats frei zu bewegen und aufzuhalten, daher nicht geeignet, ihr den Unionsbürgerstatus und sämtliche nach dem AEU-Vertrag damit verbundenen Rechte zu erhalten, wenn sie aufgrund des Austritts ihres Herkunftsstaats aus der Union nicht mehr die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besitzt.

**53**Zweitens ist zu den Folgen des Austritts des Vereinigten Königreichs aus der Union für die Staatsangehörigen dieses Staats festzustellen, dass nach Art. 50 I EUV 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 (EuGH [ECLI:EU:C:2018:999](#) = EuZW 2019, 31 Rn. 50 – Wightman ua ([C-621/18](#))).

**54**Wie der EuGH ausgeführt hat, sieht Art. 50 II und III EUV das bei einem Austrittsbeschluss zu befolgende Verfahren vor, das Folgendes umfasst: erstens die Mitteilung der Austrittsabsicht an den Europäischen Rat, zweitens die Aushandlung und den Abschluss eines Abkommens über die Einzelheiten des Austritts, wobei den künftigen Beziehungen zwischen dem betreffenden Staat und der Union Rechnung getragen wird, und drittens den eigentlichen Austritt aus der Union zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Abkommens oder andernfalls zwei Jahre nach der Mitteilung an den Europäischen Rat, es sei denn, dieser beschließt im Einvernehmen mit dem betroffenen Mitgliedstaat einstimmig, die Frist zu verlängern (EuGH [ECLI:EU:C:2021:929](#) = BeckRS 2021, 34553 Rn. 48 mwN – Governor of Cloverhill Prison ua ([C-479/21 PPU](#))).

**55**Folglich finden die Verträge nach Art. 50 III EUV ab dem Tag des Inkrafttretens des Austrittsabkommens am 1.2.2020 auf das Vereinigte Königreich keine Anwendung mehr, so dass dieser Staat seit diesem Tag kein Mitgliedstaat mehr ist (vgl. idS EuGH [ECLI:EU:C:2021:485](#) = BeckRS 2021, 15141 Rn. 53 – Sharpston/Rat und Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten ([C-685/20 P](#))).

**56**Die Staatsangehörigen des Vereinigten Königreichs besitzen daher seit dem 1.2.2020 nicht mehr die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats, sondern die eines Drittstaats.

**57**Der Besitz der Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats ist jedoch, wie sich aus den Rn. 46-51 des vorliegenden Urteils ergibt, eine unabdingbare Voraussetzung dafür, dass eine Person den Unionsbürgerstatus erlangen und behalten und sämtliche damit verbundenen Rechte in Anspruch nehmen kann. Der Verlust der Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats hat somit für die betroffene Person den automatischen Verlust ihres Unionsbürgerstatus zur Folge.

**58**Da Staatsangehörige des Vereinigten Königreichs seit dem 1.2.2020 Drittstaatsangehörige sind, haben sie demnach zu diesem Zeitpunkt den Unionsbürgerstatus verloren. Folglich besitzen sie nicht mehr das aktive und passive Wahlrecht bei den Kommunalwahlen in ihrem Wohnmitgliedstaat nach Art. 20 II Buchst. b und Art. 22 AEUV. Insoweit ist unerheblich, ob sie zuvor ihr Recht auf Aufenthalt in einem Mitgliedstaat ausgeübt haben.

**59**Zu den Bedenken des vorlegenden Gerichts in Bezug auf die – seiner Ansicht nach unverhältnismäßigen – Folgen des Verlusts des Unionsbürgerstatus für einen Staatsangehörigen des Vereinigten Königreichs wie EP, der nach der 15-Jahre-Regel außerdem das Wahlrecht im Vereinigten Königreich verliert, ist zum einen festzustellen, dass der von diesem Staatsangehörigen erlittene Verlust dieses Status und, damit verbunden, des aktiven und passiven Wahlrechts bei den Kommunalwahlen im Wohnmitgliedstaat, wie der Generalanwalt in Rn. 42 seiner Schlussanträge (Collins [ECLI:EU:C:2022:129](#) = BeckRS 2022, 2752) ausgeführt hat, eine automatische Folge allein des vom Vereinigten Königreich gem. Art. 50 I EUV souverän gefassten Beschlusses ist, aus der Union auszutreten.

**60**Was zum anderen die 15-Jahre-Regel betrifft, entspricht diese einer von diesem ehemaligen Mitgliedstaat und

zunehmenden Drittstaat getroffenen Entscheidung in Bezug auf das Wahlrecht.

**61**Unter diesen Umständen können weder die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten noch deren Gerichte verpflichtet sein, im Einzelfall die Folgen des Verlusts des Unionsbürgerstatus für die betroffene Person anhand des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit zu prüfen.

**62**Insoweit ist hervorzuheben, dass der Verlust des Unionsbürgerstatus und des aktiven und passiven Wahlrechts bei den Wahlen im Wohnmitgliedstaat der betroffenen Person die automatische Folge eines von einem ehemaligen Mitgliedstaat nach Art. 50 I EUV souverän gefassten Beschlusses ist, aus der Union auszutreten und damit ein Drittstaat zu werden. Die Rechtssachen, in denen der EuGH die Pflicht vorgesehen hat, im Einzelfall die Verhältnismäßigkeit der Folgen des Verlusts der Unionsbürgerschaft zu prüfen, bezogen sich jedoch auf spezifische unter das Unionsrecht fallende Situationen, in denen ein Mitgliedstaat Einzelnen ihre Staatsangehörigkeit entzogen hatte, und zwar durch eine gesetzliche Maßnahme (vgl. idS EuGH ECLI:EU:C:2019:189 = NVwZ 2019, 709 Rn. 48 – Tjebbes ua (C-221/17)) oder durch eine Einzelentscheidung seiner zuständigen Behörden (vgl. idS EuGH ECLI:EU:C:2010:104 = NVwZ 2010, 509 Rn. 42 – Rottmann (C-135/08), und EuGH ECLI:EU:C:2022:34 = BeckRS 2022, 210 Rn. 74 – Wiener Landesregierung [Widerruf einer Einbürgerungszusicherung] (C-118/20)). Die sich aus diesen verschiedenen Urteilen ergebende Rechtsprechung ist daher nicht auf einen Fall wie den des Ausgangsverfahrens übertragbar.

**63**Was drittens die Frage betrifft, ob das Austrittsabkommen über den Austritt des Vereinigten Königreichs aus der Union und damit über sein Inkrafttreten am 1.2.2020 hinaus für die Staatsangehörigen des Vereinigten Königreichs, die ihr Recht auf Aufenthalt in einem Mitgliedstaat vor Ende des Übergangszeitraums im Einklang mit dem Unionsrecht ausgeübt haben, das aktive und passive Wahlrecht bei den Kommunalwahlen in ihrem Wohnmitgliedstaat aufrechterhält, ist festzustellen, dass dieses Abkommen nichts enthält, was den Schluss zuließe, dass es diesen Staatsangehörigen ein solches Recht verleiht.

**64**Insbesondere ist darauf hinzuweisen, dass nach dem vierten Absatz der Präambel des Austrittsabkommens das Recht der Union in seiner Gesamtheit vorbehalten allein der Regelungen in diesem Abkommen ab dem Tag von dessen Inkrafttreten auf das Vereinigte Königreich keine Anwendung mehr findet.

**65**Was diese Regelungen betrifft, die einen geordneten Austritt des Vereinigten Königreichs ermöglichen sollten (vgl. idS EuGH ECLI:EU:C:2018:999 = EuZW 2019, 31 Rn. 56 – Wightman ua), unterscheidet das Austrittsabkommen zwischen zwei Zeiträumen.

**66**Zum einen sieht das Abkommen gem. Art. 2 Buchst.e iVm Art. 126 einen Übergangszeitraum vom 1.2. bis zum 31.12.2020 vor.

**67**Insoweit stellt Art. 127 I des Abkommens den auch im achten Absatz der Präambel genannten Grundsatz auf, dass das Unionsrecht während des Übergangszeitraums für das Vereinigte Königreich sowie im Vereinigten Königreich weiterhin galt. In Abweichung von diesem Grundsatz schließt Art. 127 I Buchst. b des Abkommens allerdings ausdrücklich die Geltung von Art. 20 II Buchst. b und Art. 22 AEUV sowie der Art. 39 und 40 der Charta, dh der primärrechtlichen Unionsbestimmungen über das aktive und passive Wahlrecht der Unionsbürger bei den Wahlen zum Europäischen Parlament und bei den Kommunalwahlen in ihrem Wohnmitgliedstaat, für das Vereinigte Königreich sowie im Vereinigten Königreich aus.

**68**Zwar betrifft dieser Ausschluss, wie EP geltend macht, nach Art. 127 I Buchst. b des Austrittsabkommens das Vereinigte Königreich und sein Hoheitsgebiet, wie es in Art. 3 I des Abkommens, der dessen räumlichen Geltungsbereich regelt, definiert ist, ohne sich ausdrücklich auf die Staatsangehörigen des Vereinigten Königreichs zu beziehen. Es ist jedoch davon auszugehen, dass dieser Ausschluss auch für die Staatsangehörigen des Vereinigten Königreichs gilt, die ihr Recht auf Aufenthalt in einem Mitgliedstaat vor Ende des Übergangszeitraums im Einklang mit dem Unionsrecht ausgeübt haben.

**69** Art. 127 I des Austrittsabkommens ist nämlich in Verbindung mit dessen Art. 127 VI zu lesen.

**70**Aus letzterer Bestimmung geht aber hervor, dass die Bestimmungen des Unionsrechts, die nach Art. 127 I Buchst. b des Abkommens nicht gelten, bei ihrer Durchführung und Anwendung durch die Mitgliedstaaten dahin zu verstehen sind, dass sie das Vereinigte Königreich nicht in ihren Anwendungsbereich einbeziehen. Zu diesen Bestimmungen gehören Art. 20 II Buchst. b und Art. 22 AEUV sowie die Art. 39 und 40 der Charta, die das aktive und passive Wahlrecht bei den Wahlen zum Europäischen Parlament und bei den Kommunalwahlen betreffen. Dieses Recht ist den Unionsbürgern, die in einem Mitgliedstaat wohnen, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen, vorbehalten, wobei nach Art. 20 I AEUV Unionsbürger „ist, wer die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besitzt“.

**71**Folglich waren die Mitgliedstaaten ab dem 1.2.2020 nicht mehr dazu verpflichtet, Staatsangehörige des Vereinigten Königreichs für die Zwecke der Anwendung von Art. 20 II Buchst. b und Art. 22 AEUV sowie der Art. 39 und 40 der Charta den Staatsangehörigen eines Mitgliedstaats gleichzustellen, und damit auch nicht dazu, den in ihrem Hoheitsgebiet wohnenden Staatsangehörigen des Vereinigten Königreichs das aktive und passive Wahlrecht bei den Wahlen zum Europäischen Parlament und bei den Kommunalwahlen zuzuerkennen, das nach diesen Bestimmungen Personen verliehen wird, die als Staatsangehörige eines Mitgliedstaats den Unionsbürgerstatus besitzen.

**72**Jedenfalls würde eine gegenteilige Auslegung von Art. 127 I Buchst. b des Austrittsabkommens, die dessen Anwendung auf das Hoheitsgebiet des Vereinigten Königreichs und damit auf Unionsbürger beschränken würde, die während des Übergangszeitraums ihren Wohnsitz in diesem Staat hatten, zu einer Asymmetrie zwischen den Rechten führen, die das Abkommen den Staatsangehörigen des Vereinigten Königreichs bzw. den Unionsbürgern einräumt. Eine solche Asymmetrie widerspräche aber dem im sechsten Absatz der Präambel genannten Ziel des Abkommens, einen beiderseitigen Schutz für Unionsbürger und Staatsangehörige des Vereinigten Königreichs, die vor Ende des Übergangszeitraums ihre jeweiligen Freizügigkeitsrechte ausgeübt haben, zu gewährleisten.

**73**Was zum anderen den Zeitraum betrifft, der mit dem Ende des Übergangszeitraums am 1.1.2021 begonnen hat, enthält das Austrittsabkommen in Teil Zwei Vorschriften, die wechselseitig und in gleicher Weise die Lage der in Art. 10 I Buchst. a bzw. b des Abkommens genannten Unionsbürger und Staatsangehörigen des Vereinigten König-

EuGH: Brexit: Kein Kommunalwahlrecht der Briten in der EU nach Brexit(EuZW 2022, 852)

856

reichs, die vor Ende des Übergangszeitraums ihre Freizügigkeitsrechte ausgeübt haben, absichern sollen.

**74**Diese Vorschriften, die gem. Art. 185 IV des Abkommens ab dem Ende des Übergangszeitraums Anwendung finden, sollen, wie in Rn. 72 des vorliegenden Urteils ausgeführt, einen beiderseitigen Schutz für die in der vorstehenden Rn. genannten

Unionsbürger und Staatsangehörigen des Vereinigten Königreichs gewährleisten. Sie regeln in den Art. 13-39 des Austrittsabkommens die Aufenthaltsrechte, die Rechte von Arbeitnehmern und Selbständigen, die Berufsqualifikationen und die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit.

**75**Zu diesen in Teil Zwei des Abkommens ausdrücklich genannten Rechten gehört jedoch, ebenso wie dies in Art. 127 I Buchst. b des Abkommens hinsichtlich des Übergangszeitraums vorgesehen ist, nicht das aktive und passive Wahlrecht bei den Kommunalwahlen im Wohnmitgliedstaat für Staatsangehörige des Vereinigten Königreichs, die ihr Recht auf Aufenthalt in einem Mitgliedstaat der Union vor Ende des Übergangszeitraums ausgeübt haben und danach weiter dort wohnen.

**76**In diesem Zusammenhang ist außerdem klarzustellen, dass sich das in Art. 12 des Austrittsabkommens vorgesehene Verbot jeder Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit iSv Art. 18 I AEUV in Bezug auf die in Art. 10 dieses Abkommens genannten Personen im Aufnahmestaat iSv Art. 9 Buchst. c des Abkommens und im Arbeitsstaat iSv Art. 9 Buchst. d des Abkommens schon nach dem Wortlaut dieses Art. 12 auf Teil Zwei des Abkommens bezieht.

**77**Das aktive und passive Wahlrecht der in Art. 10 I Buchst. b des Austrittsabkommens genannten Staatsangehörigen des Vereinigten Königreichs bei den Kommunalwahlen im Wohnmitgliedstaat fällt jedoch nicht in den Anwendungsbereich von Teil Zwei des Abkommens. Somit kann sich ein Staatsangehöriger des Vereinigten Königreichs wie EP, der sein Recht auf Aufenthalt in einem Mitgliedstaat vor Ende des Übergangszeitraums im Einklang mit dem Unionsrecht ausgeübt hat und danach weiter dort wohnt, nicht auf dieses Diskriminierungsverbot berufen, um das aktive und passive Wahlrecht bei den Kommunalwahlen in seinem Wohnmitgliedstaat zu beanspruchen, das er in Folge der souveränen Entscheidung des Vereinigten Königreichs, aus der Union auszutreten, verloren hat.

**78**An diese Erwägungen anschließend ist außerdem daran zu erinnern, dass Art. 18 I AEUV im Fall einer etwaigen Ungleichbehandlung zwischen Angehörigen der Mitgliedstaaten und Drittstaatsangehörigen keine Anwendung findet (vgl. idS EuGH [ECLI:EU:C:2020:262](#) = BeckRS 2020, 4839 Rn. 40 mwN – Ruska Federacija (C-897/19 PPU)).

**79**Desgleichen ist zu Art. 21 AEUV festzustellen, dass dieser Artikel in seinem Abs. 1 das Recht jedes Unionsbürgers vorsieht, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, und dass er, wie aus Art. 20 I AEUV hervorgeht, für jede Person gilt, die die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besitzt, so dass er nicht auf einen Drittstaatsangehörigen anwendbar ist (EuGH [ECLI:EU:C:2020:262](#) = BeckRS 2020, 4839 Rn. 41 – Ruska Federacija).

**80**Soweit Art. 18 I und Art. 21 I AEUV nach dem Austrittsabkommen im Übergangszeitraum und danach anwendbar sind, dürfen diese Bestimmungen nicht unter Verstoß gegen den Wortlaut von Art. 20 II Buchst. b und Art. 22 AEUV, Art. 40 der Charta und der Bestimmungen des Austrittsabkommens dahin ausgelegt werden, dass sie auch den Staatsangehörigen des Vereinigten Königreichs, die nicht mehr die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besitzen, das aktive und passive Wahlrecht bei den Kommunalwahlen in ihrem Wohnmitgliedstaat verleihen.

**81**Daher können Art. 18 I und Art. 21 I AEUV nicht dahin ausgelegt werden, dass sie die Mitgliedstaaten verpflichten, nach dem 1.2.2020 den in ihrem Hoheitsgebiet wohnenden

Staatsangehörigen des Vereinigten Königreichs weiterhin das aktive und passive Wahlrecht bei den in diesem Hoheitsgebiet durchgeführten Kommunalwahlen einzuräumen, das sie den Unionsbürgern einräumen.

**82** Diese Auslegung lässt die Befugnis der Mitgliedstaaten unberührt, Drittstaatsangehörigen, die in ihrem Hoheitsgebiet wohnen, unter den von ihnen in ihrem innerstaatlichen Recht festgelegten Bedingungen das aktive und passive Wahlrecht einzuräumen.

**83** Nach alledem ist auf die erste und die zweite Frage zu antworten, dass die Art. 9 und 50 EUV und die Art. 20-22 AEUV in Verbindung mit dem Austrittsabkommen dahin auszulegen sind, dass die Staatsangehörigen des Vereinigten Königreichs, die vor Ende des Übergangszeitraums ihr Recht auf Aufenthalt in einem Mitgliedstaat ausgeübt haben, seit dem Austritt des Vereinigten Königreichs aus der Union am 1.2.2020 nicht mehr den Unionsbürgerstatus und insbesondere das aktive und passive Wahlrecht bei den Kommunalwahlen in ihrem Wohnmitgliedstaat nach Art. 20 II Buchst. b und Art. 22 AEUV besitzen, und zwar auch dann nicht, wenn sie nach dem Recht des Staates, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzen, auch das Wahlrecht bei den Wahlen in diesem Staat verloren haben.

*Zu den Fragen 3 und 4*

**84** Da die dritte und die vierte Frage die Gültigkeit des Austrittsabkommens betreffen, ist darauf hinzuweisen, dass der EuGH sowohl im Zusammenhang mit einer Nichtigkeitsklage als auch im Zusammenhang mit einem Vorabentscheidungsersuchen dafür zuständig ist, zu beurteilen, ob eine von der Union geschlossene internationale Übereinkunft mit den Verträgen und den Regeln des Völkerrechts vereinbar ist, die die Union gemäß den Verträgen binden (vgl. idS EuGH [ECLI:EU:C:2018:118](#) = BeckRS 2018, [1880](#) Rn. 48 mwN – Western Sahara Campaign UK (C-266/16)).

**85** Ist der EuGH – wie hier – um Vorabentscheidung über die Gültigkeit einer von der Union geschlossenen internationalen Übereinkunft ersucht worden, ist dieses Ersuchen dahin zu verstehen, dass es sich auf den Rechtsakt der Union bezieht, mit dem der Abschluss dieser internationalen Übereinkunft genehmigt wird. Die vom EuGH vorzunehmende Kontrolle der Gültigkeit dieses Rechtsakts kann sich aber darauf erstrecken, ob der Rechtsakt in Ansehung des Inhalts der in Rede stehenden internationalen Übereinkunft rechtmäßig ist (vgl. idS EuGH [ECLI:EU:C:2018:118](#) = BeckRS 2018, [1880](#) Rn. 50 u. 51 – Western Sahara Campaign UK).

**86** Der Abschluss des Austrittsabkommens wurde mit dem Beschluss 2020/135 genehmigt.

**87** Ferner ist darauf hinzuweisen, dass der EuGH, wenn die vom nationalen Gericht in eigener Verantwortung vorgelegten Fragen die Gültigkeit einer Vorschrift des Unionsrechts betreffen, grundsätzlich gehalten ist, darüber zu befinden, es sei denn, es sind etwa die in Art. 94 der Verfahrensordnung des EuGH aufgeführten Anforderungen an den Inhalt des Vorabentscheidungsersuchens nicht erfüllt, es ist offensichtlich, dass die Auslegung oder die Beurteilung der Gültigkeit dieser Unionsvorschrift in keinem Zusammenhang mit den Gegebenheiten oder dem Gegenstand des Ausgangsrechtsstreits steht, oder das Problem ist hypothetischer

EuGH: Brexit: Kein Kommunalwahlrecht der Briten in der EU nach Brexit(EuZW 2022, 852)

857

Natur (vgl. idS EuGH [ECLI:EU:C:2019:472](#) = BeckRS 2019, [10521](#) Rn. 14 u. 15 – P. M. ua (C-264/18)).

**88**Dies ist hier, soweit das vorlegende Gericht den EuGH nach der Gültigkeit des Beschlusses 2020/135 fragt, im Hinblick darauf der Fall, dass das Austrittsabkommen Unionsbürgern, die vor Ende des Übergangszeitraums ihr Recht auf Aufenthalt im Vereinigten Königreich ausgeübt haben, nicht das aktive und passive Wahlrecht bei den Kommunalwahlen in diesem Staat verleiht und diese Situation in keinem Zusammenhang mit der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Situation steht. Ebenso wenig ist Art. 39 der Charta, der sich auf das aktive und passive Wahlrecht bei den Wahlen zum Europäischen Parlament bezieht, für die Beantwortung der dritten und der vierten Frage relevant, da sie das aktive und passive Wahlrecht bei den Kommunalwahlen betreffen.

**89**Daher sind diese beiden Fragen nur insoweit zu beantworten, als sie die Gültigkeit des Beschlusses 2020/135 im Hinblick darauf betreffen, dass das Austrittsabkommen den Staatsangehörigen des Vereinigten Königreichs, die vor Ende des Übergangszeitraums ihr Recht auf Aufenthalt in einem Mitgliedstaat ausgeübt haben, nicht das aktive und passive Wahlrecht bei den Kommunalwahlen in ihrem Wohnmitgliedstaat verleiht.

**90**Unter diesen Umständen ist davon auszugehen, dass das vorlegende Gericht mit seiner dritten und seiner vierten Frage, die zusammen zu prüfen sind, im Wesentlichen wissen möchte, ob der Beschluss 2020/135 im Hinblick auf Art. 9 EUV, die Art. 18, 20 und 21 AEUV sowie Art. 40 der Charta und den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ungültig ist, weil das Austrittsabkommen den Staatsangehörigen des Vereinigten Königreichs, die vor Ende des Übergangszeitraums ihr Recht auf Aufenthalt in einem Mitgliedstaat ausgeübt haben, nicht das aktive und passive Wahlrecht bei den Kommunalwahlen in ihrem Wohnmitgliedstaat verleiht.

**91**Was erstens die Prüfung der Gültigkeit des Beschlusses 2020/135 im Hinblick auf Art. 9 EUV, die Art. 18, 20, 21 und 22 AEUV sowie Art. 40 der Charta betrifft, ist in den Rn. 55-58 des vorliegenden Urteils festgestellt worden, dass in Folge des vom Vereinigten Königreich auf der Grundlage von Art. 50 I EUV souverän gefassten Beschlusses, aus der Union auszutreten, die Verträge nach Art. 50 III EUV ab dem Tag des Inkrafttretens des Austrittsabkommens am 1.2.2020 auf das Vereinigte Königreich keine Anwendung mehr finden, so dass seine Staatsangehörigen seit diesem Tag nicht mehr die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats, sondern die eines Drittstaats besitzen. Daraus folgt, dass sie seitdem keine Unionsbürger mehr sind.

**92**Wie sich aus den Rn. 46-51 des vorliegenden Urteils ergibt, können sich aber nur Unionsbürger nach Art. 20 II Buchst. b und Art. 22 AEUV sowie Art. 40 der Charta das Wahlrecht bei den Kommunalwahlen in ihrem Wohnmitgliedstaat beanspruchen.

**93**Unter diesen Umständen kann nicht davon ausgegangen werden, dass der Beschluss 2020/135 gegen Art. 9 EUV, die Art. 20 und 22 AEUV sowie Art. 40 der Charta verstößt, weil das mit ihm genehmigte Austrittsabkommen den Staatsangehörigen dieses ehemaligen Mitgliedstaats und nunmehrigen Drittstaats, die vor Ende des Übergangszeitraums ihr Recht auf Aufenthalt in einem Mitgliedstaat ausgeübt haben, nicht das aktive und passive Wahlrecht bei den Kommunalwahlen in ihrem Wohnmitgliedstaat verleiht.

**94**Gleiches gilt im Hinblick auf die Art. 18 und 21 AEUV.

**95**In Bezug auf Art. 18 AEUV lässt sich den Erwägungen in den Rn. 78-81 des vorliegenden Urteils entnehmen, dass die sich aus dem mit diesem Beschluss genehmigten Austrittsabkommen ergebende Ungleichbehandlung der in einem Mitgliedstaat wohnhaften Staatsangehörigen des Vereinigten Königreichs, die seit dem 1.2.2020 nicht mehr über das

aktive und passive Wahlrecht bei den Kommunalwahlen in ihrem Wohnmitgliedstaat verfügen, und der Unionsbürger, die über ein solches Recht verfügen, keine Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit iSv Art. 18 I AEUV darstellt.

**96**In Bezug auf Art. 21 AEUV lässt sich den Erwägungen in den Rn. 79-82 des vorliegenden Urteils entnehmen, dass die sich aus dem mit diesem Beschluss genehmigten Austrittsabkommen ergebende Entscheidung, für die in einem Mitgliedstaat wohnhaften Staatsangehörigen des Vereinigten Königreichs das aktive und passive Wahlrecht bei den Kommunalwahlen in diesem Mitgliedstaat nach dem 1.2.2020 nicht beizubehalten, keine Verletzung von Art. 21 I AEUV darstellt.

**97**Folglich kann nicht davon ausgegangen werden, dass der Beschluss 2020/135 gegen die Art. 18 und 21 AEUV verstößt, weil das mit ihm genehmigte Austrittsabkommen für die Staatsangehörigen des Vereinigten Königreichs, die nach dem 1.2.2020 weiterhin im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten wohnen, das aktive und passive Wahlrecht bei den dort durchgeführten Kommunalwahlen nicht vorgesehen hat.

**98**Was zweitens die Prüfung der Gültigkeit des Beschlusses 2020/135 im Hinblick auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit betrifft, ist darauf hinzuweisen, dass sich aus den dem EuGH vorliegenden Akten kein Anhaltspunkt dafür ergibt, dass die Union als Vertragspartei des Austrittsabkommens dadurch die Grenzen ihres Ermessens bei der Gestaltung der auswärtigen Beziehungen überschritten hätte, dass sie nicht verlangt hat, dass in diesem Abkommen allgemein oder in seinem Art. 127 für die Staatsangehörigen des Vereinigten Königreichs, die vor Ende des Übergangszeitraums ihr Recht auf Aufenthalt in einem Mitgliedstaat ausgeübt haben, das aktive und passive Wahlrecht bei den Kommunalwahlen in ihrem Wohnmitgliedstaat vorgesehen wird.

**99**In diesem Zusammenhang ist festzustellen, dass die Unionsorgane bei der Gestaltung der auswärtigen Beziehungen über eine große Bandbreite politischer Entscheidungsbefugnisse verfügen (vgl. idS EuGH ECLI:EU:C:2016:993 = NVwZ 2017, 546 Rn. 24 – Swiss International Air Lines (C-272/15)). In Ausübung ihrer außenpolitischen Prärogative können die Unionsorgane internationale Übereinkünfte schließen, die ua auf dem Grundsatz der Gegenseitigkeit und beiderseitiger Vorteile beruhen. Sie sind daher nicht verpflichtet, Drittstaatsangehörigen einseitig Rechte wie das aktive und passive Wahlrecht bei den Kommunalwahlen im Wohnmitgliedstaat einzuräumen, das im Übrigen nach Art. 20 II Buchst. b, Art. 22 AEUV und Art. 40 der Charta Unionsbürgern vorbehalten ist.

**100**Unter diesen Umständen kann dem Rat nicht vorgeworfen werden, mit dem Beschluss 2020/135 das Austrittsabkommen gebilligt zu haben, obwohl dieses den Staatsangehörigen des Vereinigten Königreichs nicht das aktive und passive Wahlrecht bei den Kommunalwahlen in ihrem Wohnmitgliedstaat, sei es im Übergangszeitraum oder danach, verleiht.

EuGH: Brexit: Kein Kommunalwahlrecht der Briten in der EU nach Brexit(EuZW 2022, 852)

858

**101**Was drittens den vom vorlegenden Gericht angeführten Umstand betrifft, dass bestimmte Staatsangehörige des Vereinigten Königreichs wie EP, die ihr Recht auf Aufenthalt in einem Mitgliedstaat vor Ende des Übergangszeitraums im Einklang mit dem Unionsrecht ausgeübt haben, nach der 15-Jahre-Regel ihr Wahlrecht im Vereinigten Königreich verlieren, ist darauf hinzuweisen, dass dies allein auf eine Bestimmung des Rechts eines Drittstaats und nicht auf das Unionsrecht zurückzuführen und somit für die Beurteilung der Gültigkeit des Beschlusses 2020/135 unerheblich ist.

102Folglich hat die Prüfung der dritten und der vierten Frage nichts ergeben, was die Gültigkeit des Beschlusses 2020/135 berühren könnte.

## **Anmerkung von Professor Dr. Peter Hilpold\***

### **I. Hintergrund**

Im vorliegenden Urteil beschäftigt sich der EuGH ein weiteres Mal mit den Folgen des Brexit. Gleichzeitig nimmt er darin – zumindest indirekt – Stellung zu Wesen und Natur der Unionsbürgerschaft und zu den politischen Rechten, die daraus fließen.

Die ersten Kommentare zu diesem Urteil (bzw. zu den das Urteil inhaltlich schon weitgehend vorwegnehmenden Schlussanträgen dazu von GA Collins ([ECLI:EU:C:2022:129](#) = BeckRS 2022, [2752](#))) fielen kontrovers aus und reichten von einer klaren Befürwortung (Martin van den Brink und Dimitry Vladimirovich Kochenov, Claiming „We are out but I am in“ post-Brexit: AG Collins´ Opinion in the Préfet du Gers Case, *VerfBlog*, 2022/2/25: „[I]t is not often that the European Court of Justice [ECJ] is presented with a case in which the law is so crystal clear, and so overwhelmingly contrary to the applicant´s claims, as in Préfet du Gers“) über eine kritische Abwägung der in Luxemburg vorgetragenen Positionen mit gewisser Sympathie auch für das Anliegen der Klägerin (Steve Peers, *EU Law Analysis*, 9.6.2022, <http://eulawanalysis.blogspot.com/2022/06/its-end-but-moment-has-been-prepared.html>) bis hin zu einer – sachlich nicht gerechtfertigten – Zuschreibung der Verantwortung an das Luxemburger Gericht (vgl. „Express v. 11.6.2022: „EU bans British expats from voting in local European elections in major post-Brexit change“).

Hintergrund dieses Vorabentscheidungsverfahrens ist ein Sachverhalt, der – in Abhängigkeit vom Verhalten des Heimatstaats – zeigt, auf welch tönernen Füßen das Zukunftsversprechen steht, das der Unionsbürgerschaft innewohnt bzw. das ihr vielfach zugeschrieben wird.

Frau EP, eine britische Staatsangehörige, war 1984 nach Frankreich gezogen und heiratete einen französischen Staatsbürger, ohne die französische Staatsbürgerschaft zu beantragen oder automatisch zu erlangen. Auf der Grundlage von Art. [22 I](#) AEUV erwarb sie das Kommunalwahlrecht in ihrer Wohnsitzgemeinde Thoux, das sie aber mit dem Inkrafttreten des Austrittsabkommens zwischen der EU und Großbritannien (GB) am 1.2.2020 wieder verlor. Auch angesichts der Tatsache, dass EP über kein aktives und passives Wahlrecht in GB mehr verfügte (GB wendet die so genannte 15-Jahres-Regel an, nach welcher britische Staatsbürger, die sich mehr als 15 Jahre im Ausland aufhalten, ihr Wahlrecht in GB verlieren) klagte sie gegen die Entscheidung der französischen Behörden. Das zuständige Gericht legte die von der Klägerin vorgetragenen EU-rechtlichen Fragen dem EuGH zur Auslegung vor.

Im Besonderen wurde dem EuGH die Frage vorgelegt, ob britische Staatsangehörige, die vor dem Ende der Übergangsfrist von ihrem Freizügigkeitsrecht Gebrauch gemacht haben, auf der Grundlage von Art. [50](#) AEUV in Verbindung mit dem Austrittsabkommen und der „15-Jahres-Regel“ vollständig ihr Wahlrecht verlieren bzw. ob der Unionsbürgerstatuts – auch unter Berücksichtigung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes – zur Fortwirkung des Wahlrechts der Betroffenen führt.

Der EuGH wählte einen strikt formalen Zugang zu dieser Frage: Gemäß Art. [9](#) EUV und Art. [20](#) AEUV ist die Unionsbürgerschaft akzessorischer Natur, dh sie ist an die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats (MS) gebunden. Tritt ein MS aus der Union aus, so verlieren seine Bürger auch den Unionsbürgerstatus und die daraus resultierenden Rechte (Rn. 47 ff.). Für den EuGH kommt der Verlust der Unionsbürgerschaft mit dem Austritt einem

Automatismus gleich (Rn. 62). Während sich in der jüngeren Vergangenheit eine Rechtsprechung herausgebildet hat, die für den Entzug der Unionsbürgerschaft in Gefolge des Verlusts der Staatsbürgerschaft immer deutlicher eine Verhältnismäßigkeitsprüfung verlangt (vgl. insbes. EuGH [ECLI:EU:C:2010:104](#) = NVwZ 2010, 509 – Rottmann (C-135-08), EuGH [ECLI:EU:C:2019:189](#) = NVwZ 2019, 709 – Tjebbes (C-221/17) und EuGH [ECLI:EU:C:2022:34](#) = BeckRS 2022, 210 – Wiener Landesregierung (C-118/20)), sieht der EuGH diese Rechtsprechung hier nicht als einschlägig an, da sich diese auf Einzelfälle bezieht, während im vorliegenden Fall der Unionsbürgerstatus automatisch entfällt.

Eine Auslegung des Austrittsabkommens im Sinne einer Beibehaltung der Wahlrechte für britische Staatsangehörige würde zu einem asymmetrischen Pflichtenstand führen (Rn. 72), wobei jeder Staat aber frei bliebe, weitergehende Rechte zu verleihen.

Wenn das Austrittsabkommen keine Verhältnismäßigkeitsprüfung verlange, so sei der Union kein Ermessensmissbrauch vorzuwerfen, denn diese verfüge bei der Gestaltung ihrer außenpolitischen Beziehungen über weitreichende Beurteilungsspielräume. Dabei könne sie auf der Basis der Gegenseitigkeit handeln (Rn. 99).

## II. Bewertung

Die Argumentation des EuGH ist juristisch solide, wenngleich der Ausgang des Verfahrens in dieser Form – anders als zT behauptet – keineswegs zwingend war.

Was die Beurteilung der Folgen des Brexit anbelangt, so mag im Urteil ein Unterton mitschwingen, der den Austritt Großbritanniens aus der EU als Faktum hinnimmt, auf die Schaffung klarer Verhältnisse abstellt und weitgehend ignoriert, dass die britischen Staatsbürger bis vor Kurzem ebenfalls Unionsbürger waren. Ein anderer Zugang hätte zu den Wurzeln des Konzepts der Unionsbürgerschaft zurückführen können. Wenn GA Jacobs im Jahr 1992 die emphatische Formel geprägt hat, der Unionsbürger solle sagen können „*civis europeus sum*“, so hatte er wahrscheinlich nicht ein Annexrecht vor Augen, das der Bürger automatisch mit dem Austritt seines Heimatstaats aus der Union (den er vielleicht nicht einmal befürwortet hat) still und leise wieder verlieren würde. Ähnliches ist zu der Formel zu sagen, die der EuGH selbst in „Grzelczyk“ (EuGH [ECLI:EU:C:2001:458](#) = EuZW 2002, 52 Rn. 31 – Grzelczyk (C-184/99)) geprägt hat, wenn

EuGH: Brexit: Kein Kommunalwahlrecht der Briten in der EU nach Brexit(EuZW 2022, 852)

859

er den Unionsbürgerstatus als „grundlegenden Status der Angehörigen der Mitgliedstaaten“ definiert hat (vgl. Niedobitek, Europarecht/Hilpold, 2020, S. 805). Solange noch von einem „Marktbürger“ gesprochen wurde, konnte eine Parallelität von Grundfreiheiten mit gemeinschaftsrechtlich fundierten Bürgerrechten problemlos angenommen werden. Es war aber gerade das besondere Anliegen des Unionsrechts, das Individuum stärker in den Fokus zu rücken, was beispielsweise auch in der Gewährung von politischen Rechten (ua dem Kommunalwahlrecht) seinen Ausdruck fand. Es wäre durchaus argumentierbar, dass die Freizügigkeitsrechte auch im Lichte der damit verbundenen politischen Rechte wahrgenommen wurden und dass die (früheren) Unionsbürger auf dieser Grundlage auch einen Vertrauensschutz genießen sollten.

Der EuGH ist nicht völlig indifferent gegenüber dem vorgetragenen Anliegen, doch er verweist einmal auf ein (mögliches) nationales Tätigwerden in dieser Sache (Rn. 82) und für die Zukunft auf den Grundsatz der Reziprozität, der tatsächlich ein wirkmächtiges Instrument zur fortschreitenden Gestaltung internationaler Regeln ist (immer noch grundlegend Simma,

Das Reziprozitätselement im Zustandekommen völkerrechtlicher Verträge, 1972). Je mehr die anvisierte Regelung menschenrechtliche Natur aufweist, desto heikler wird aber die Anwendung dieses Prinzips. Das vorliegende Urteil liest sich damit sehr „völkerrechtlich“ und die vielfach äußerst originelle und progressive Rechtsprechung zur Unionsbürgerschaft (so bspw. in Tjebbes, aber auch in der Rechtsprechung zur „Kernfamilie“ – EuGH [ECLI:EU:C:2011:124](#) = EuZW 2011, 358 – Ruiz Zambrano ([C-34/09](#))) scheint aus anderen Zeiten zu stammen.

### III. Praxisfolgen

Zwei Wege bleiben für die Lösung der hier aufgezeigten Problematik offen: Bilaterale Abkommen zwischen GB und einzelnen MS oder die unilaterale Einräumung von Kommunalwahlrechten für Drittstaatsangehörige durch einzelne MS. Beide Wege werden gegenwärtig besprochen (vgl. Buchta, European Law Blog, 1.7.2022). Die Fortwirkung der Kommunalwahlrechte wäre, wie erwähnt, rechtlich vertretbar gewesen und hätte keineswegs, wie fälschlich in der Literatur behauptet, die Austrittsmöglichkeit infrage gestellt, sondern wäre ein Akt der Großzügigkeit gegenüber einer (ohnehin im Zeitablauf immer kleiner werdenden) Personengruppe gewesen, die die europäische Freizügigkeit zukunftsfröh in Anspruch genommen hat. Großzügigkeit scheint aber in Europa – vielleicht auch im Sinne eines „Winks mit dem Zaunpfahl“ – gegenwärtig nicht dem Geist der Zeit zu entsprechen.

---

\* Der Autor ist Professor für Völkerrecht, Europarecht und Vergleichendes Öffentliches Recht an der Universität Innsbruck.