

Anonymisierte Fassung

Übersetzung

C-673/20-1

Rechtssache C-673/20

Vorabentscheidungsersuchen

Eingangsdatum:

9. Dezember 2020

Vorlegendes Gericht:

Tribunal judiciaire d'Auch (Frankreich)

Datum der Vorlageentscheidung:

17. November 2020

Klägerin:

EP

Beklagte:

Préfet du Gers

Institut National de la Statistique et des Études Économiques

ORDENTLICHES GERICHT URTEIL

[OMISSIS] 32000 AUCH [OMISSIS]

[OMISSIS]

ZWISCHEN:

[OMISSIS]

KLÄGERIN:

EP

„La Bordevieille“,

32430 THOUX

[OMISSIS]

UND

BEKLAGTE:

PREFET DU GERS
[OMISSIS]
32000 AUCH
[OMISSIS]
**INSTITUT NATIONAL DE LA STATISTIQUE
ET DES ETUDES ECONOMIQUES**
[OMISSIS] **92120 MONTROUGE**
[OMISSIS]

[OMISSIS] [Or. 2]

VERFAHREN

EP ist mit einem französischen Staatsbürger verheiratet, hat durch die Eheschließung aber nicht die französische Staatsbürgerschaft erworben, da sie als ehemalige Beamtin des britischen Foreign Office (Auswärtiges Amt) der Königin von England die Treue geschworen hat. Sie lebt seit vielen Jahren in Frankreich und ist dort als Landwirtin tätig.

Im Anschluss an das am 23. Juni 2016 im Vereinigten Königreich durchgeführte Referendum billigte der Rat der Europäischen Union am 30. Januar 2020 das Abkommen über den Austritt des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union, das am 31. Januar 2020 zwischen der Europäischen Union und dem Vereinigten Königreich geschlossen wurde.

Art. 131 des Austrittsabkommens sieht u. a. vor, dass die Organe der Europäischen Union, insbesondere das Gericht der Europäischen Union und der Gerichtshof der Europäischen Union, während des Übergangszeitraums über die ihnen durch das Unionsrecht übertragenen Befugnisse verfügen.

Nach Art. 50 Abs. 3 des [Vertrags über die Europäische Union] finden die Verträge der Union und der Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft ab 1. Februar 2020 auf das Vereinigte Königreich keine Anwendung mehr.

EP wurde mit Wirkung vom 1. Februar 2020 in den Wählerverzeichnissen gestrichen. Sie konnte daher am 15. März 2020 nicht an den Kommunalwahlen teilnehmen.

Am 6. Oktober 2020 beantragte EP formell ihre erneute Eintragung in die Wählerverzeichnisse für Unionsbürger ohne französische Staatsangehörigkeit. Am 7. Oktober wurde dies vom Bürgermeister der Gemeinde THOUX abgelehnt.

EP rief daher auf der Grundlage von Art. L 18 des Code électoral (Wahlgesetz) die Wahlkommission an.

Mit Schreiben vom 3. November 2020 wurde ihr mitgeteilt, dass die Wahlkommission nicht vor März 2021 zusammentreten werde, etwa 20 Tage vor den Wahlen in den Départements.

Da diese Antwort nach Ansicht von EP die ablehnende Entscheidung des Bürgermeisters implizit bestätigte, brachte sie auf der Grundlage von Art. L 20 des Code électoral beim vorlegenden Gericht Klage gegen die Entscheidung des Bürgermeisters von THOUX ein, die dort am 9. November 2020 eingegangen ist.

[OMISSIS]

DARSTELLUNG DES RECHTSSTREITS

EP beantragt,

- das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof der Europäischen Union die Fragen zur Auslegung und Gültigkeit vorzulegen (Auslegung von Art. 50 des Vertrags über die Europäische Union und des Abkommens über den Austritt des Vereinigten Königreichs; [Or. 3] Möglichkeit britischer Staatsbürger, ihr Recht auf Unionsbürgerschaft zu behalten; Verkennung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit; Verstoß gegen das Recht auf Freizügigkeit);
- die Entscheidungen, mit denen ihr Antrag auf erneute Eintragung in das Wählerverzeichnis von THOUX [OMISSIS] abgelehnt wurde, aufzuheben.

[OMISSIS] Zur Stützung ihres Vorbringens weist sie darauf hin, dass ein anderer britischer Staatsangehöriger, HA, im Mai 2020 das gleiche Vorgehen gewählt habe, um am zweiten Wahlgang der Kommunalwahlen seiner Gemeinde teilnehmen zu können. Das Tribunal judiciaire de Limoges (ordentliches Gericht Limoges) habe seine Klage abgewiesen, was von der Cour de cassation (Kassationsgerichtshof) bestätigt worden sei. Diese beiden Gerichte hätten die Ansicht vertreten, dass der Verlust der Unionsbürgerschaft die bürgerlichen und politischen Rechte von HA nicht unverhältnismäßig beeinträchtige, da er am Referendum über den Brexit und an den 2019 im Vereinigten Königreich abgehaltenen Parlamentswahlen habe teilnehmen können.

EP bringt vor, dass ihre Situation anders sei, da sie seit 36 Jahren in Frankreich lebe und im Unterschied zu HA von der sogenannten britischen „15 years rule“ (15-Jahre-Regel) betroffen sei, die sie daran hindere, an englischen Wahlen teilzunehmen.

EP führt zudem aus, dass die Unionsbürgerschaft nicht automatisch aufgehoben werden könne, wie aus mehreren Entscheidungen zur Anwendung von Art. 20 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union hervorgehe. Darüber hinaus stehe der Grundsatz der Rechtssicherheit jeder Form der automatischen Aufhebung einer so bedeutenden Rechtsstellung wie jener des Unionsbürgers

entgegen. Würde ein solcher Automatismus zugelassen, würde das im Fall von EP bedeuten, ihr jegliche Mitwirkung am demokratischen Prozess zu versagen, was einen nicht hinnehmbaren Verstoß gegen die Gleichstellung mit jedem beliebigen Bürger eines Mitgliedstaats und eine Beeinträchtigung ihrer grundlegenden Freiheit, ihrer Freizügigkeit, darstellen würde.

Schließlich würde der automatische Verlust der Unionsbürgerschaft für EP einen offensichtlichen Verstoß gegen den europäischen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit darstellen.

&

Der Bürgermeister der Gemeinde THOUX verwies lediglich darauf, dass ihm die aktuellen regulatorischen Bestimmungen eine Eintragung von EP in das Wählerverzeichnis nicht ermöglichten.

&

Der Préfet du Gers (Präfekt des Départements Gers) beantragt die Abweisung sämtlicher Anträge von EP.

Er macht geltend, dass die Ratifizierung des Austrittsabkommens durch das Europäische Parlament und das britische Parlament unmittelbar zum tatsächlichen Austritt des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union am 31. Januar 2020 um Mitternacht und in weiterer Folge für britische Staatsangehörige in Frankreich zum Verlust ihres aktiven und passiven Wahlrechts für Kommunalwahlen und Wahlen zum Europäischen Parlament geführt habe.

Gemäß Art. 127 des Abkommens über den Austritt des Vereinigten Königreichs seien die Bestimmungen des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, die das aktive und passive Wahlrecht für Unionsbürger bei Wahlen zum Europäischen Parlament und bei Kommunalwahlen vorsehen, auf das Vereinigte Königreich während des im Abkommen vorgesehenen zweijährigen Übergangszeitraums nicht anwendbar. **[Or. 4]**

Daher habe der Brexit am 1. Februar 2020 in Anwendung des Art. L 16 III des Code électoral von Amts wegen zur Streichung britischer Staatsangehöriger in den zusätzlichen Wählerverzeichnissen durch das INSEE (Institut National de la Statistique et des Études Économiques; Nationales Institut für Statistik und Wirtschaftsstudien) geführt. Diese Bestimmung schreibe dem INSEE die Streichung aller Wähler im Wählerverzeichnis vor, die nicht mehr über das Wahlrecht verfügen.

EP habe keine Doppelstaatsangehörigkeit und könne daher nicht erneut in das zusätzliche Wählerverzeichnis der Gemeinde THOUX eingetragen werden.

ENTSCHEIDUNGSGRÜNDE

Zum Antrag auf Aussetzung des Verfahrens

Aus der französischen Rechtsprechung im Zivil- und Verwaltungsrecht ergibt sich, dass der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit den Zweck verfolgt, die Macht der Behörden zu mäßigen, um die Rechte und die Autonomie der Bürger zu gewährleisten und Eingriffe zu vermeiden, die überschießend oder zu radikal und damit geeignet sind, den Wesensgehalt der Rechte und Freiheiten zu beeinträchtigen.

Die öffentliche Gewalt kann die Freiheit der Bürger nur soweit einschränken, wie es für den Schutz der öffentlichen Interessen unerlässlich ist. Sie muss vorrangig sicherstellen, dass die Grundrechte gewährleistet sind. Eine Maßnahme, die Rechte und Freiheiten einschränkt, muss daher sowohl geeignet oder heranziehbar, als auch notwendig und verhältnismäßig sein.

Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) ist der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nunmehr ein allgemeiner Grundsatz des Unionsrechts gemäß Art. 5 Abs. 4 des Vertrags über die Europäische Union. Er verfolgt denselben Zweck: die Macht der Behörden zu mäßigen und Eingriffe zu verhindern, die überschießend oder radikal und damit geeignet wären, den Wesensgehalt der Rechte und Freiheiten zu beeinträchtigen. Dieser Grundsatz gilt für die Organe der Europäischen Union und für die Mitgliedstaaten bei der Anwendung des Rechts.

Neben der Rechtsprechung des Conseil d'Etat (französischer Staatsrat) ist das Erfordernis der Verhältnismäßigkeit auch ein wichtiger Teil des Verfassungsrechts, das die Verhältnismäßigkeit ausgehend vom Erfordernis der Notwendigkeit von Strafen gemäß Art. 8 der Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte angenommen hat.

Im vorliegenden Fall soll, ohne auf sämtliche von EP vorgebrachte Argumente eingehen zu müssen, grundsätzlich festgehalten werden, dass EP, die gemäß den Akten nachweislich seit 29. April 1984 in Frankreich wohnhaft ist, aufgrund des britischen „Representation of the People Act 1985“ an keiner britischen Wahl mehr teilnehmen kann.

In der Rechtssache von Herrn SHINDLER hat der EGMR am 7. Mai 2013 hinsichtlich dieser britischen Bestimmung entschieden, dass sie nicht gegen Art. 3 des Protokolls Nr. 1 zur EMRK verstoße. Der Betroffene konnte 2013 zum Zeitpunkt der Entscheidung des EGMR noch an Wahlen zum Europäischen Parlament und an Kommunalwahlen teilnehmen.

Der Fall von EP ist anders gelagert, da sie trotz Eintragung in die Wählerverzeichnisse in Isère und ab Oktober 2000 in THOUX 32 ihr Recht auf Teilnahme an Wahlen zum Europäischen Parlament und an Kommunalwahlen im Jahr 2020 verloren hat. Dies basiert auf der Anwendung von Art. 127 des Abkommens über den Austritt des Vereinigten Königreichs, der festlegt, dass die Bestimmungen des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, die

das aktive und passive Wahlrecht der Unionsbürger für Wahlen zum Europäischen Parlament und Kommunalwahlen vorsehen, auf das Vereinigte Königreich während des zweijährigen Übergangszeitraums nicht anwendbar sind.

EP, die volljährig und geschäftsfähig ist und der strafrechtlich keine Rechte entzogen wurden, hat nun keinerlei Wahlrecht mehr. **[Or. 5]**

Das Wahlrecht ist aber kein Privileg, sondern stellt wie vom EGMR festgehalten ein von der EMRK gewährleistetetes Recht dar (Albanese gegen Italien, 23. März 2006). Eine Einschränkung des Wahlrechts muss außerdem ein legitimes Ziel verfolgen, und darf nicht absolut sein (Alajos Kiss gegen Ungarn, 20. Mai 2010).

Es ist nicht Sache des vorlegenden Gerichts, die Richtigkeit und die Begründung des Abkommens über den Austritt des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union vom 31. Januar 2020 zu beurteilen.

Das vorlegende Gericht hält jedoch fest, dass die Anwendung der Bestimmungen dieses Abkommens auf den vorliegenden Fall von EP, die im Vereinigten Königreich überhaupt nicht mehr wählen kann, ihr Wahlrecht, ein grundlegendes Recht, unverhältnismäßig beschränkt.

Das Vorabentscheidungsersuchen ist formal zulässig, da EP die Frist zur Anfechtung der impliziten ablehnenden Entscheidung über die Eintragung in das Wählerverzeichnis eingehalten hat.

Das Vorabentscheidungsersuchen ist materiell zulässig, da

- der Rechtsstreit in den Anwendungsbereich des Unionsrechts fällt und weder fiktiv noch künstlich ist;
- die Frage neu ist, da die angefochtenen europäischen Rechtsakte bislang im Rahmen einer Klage oder eines Vorabentscheidungsersuchens noch nicht für mit dem Unionsrecht vereinbar erklärt wurden;
- die Vorlage wie beschrieben sachlich und rechtlich begründet ist;
- folgende nationale Bestimmungen von den Vorlagefragen betroffen sein könnten: die Entscheidung des INSTITUT NATIONAL DE LA STATISTIQUE ET DES ETUDES ECONOMIQUES, EP mit Wirkung zum 1. Februar 2020 in den französischen Wählerverzeichnissen zu streichen, sowie die Weigerung des Bürgermeisters von 32430 THOUX vom 7. Oktober 2020, EP in das Wählerverzeichnis seiner Gemeinde aufzunehmen.

Dem Antrag auf Aussetzung des Verfahrens ist daher stattzugeben, und das vorlegende Gericht legt dem Gerichtshof der Europäischen Union nachfolgende

Fragen zur Auslegung und Gültigkeit vor, wobei die Durchführung eines beschleunigten Verfahrens nicht erforderlich ist.

[OMISSIS] AUS DIESEN GRÜNDEN

hat das Gericht im öffentlichen Verfahren durch streitiges Zwischenurteil in letzter Instanz

beschlossen, das Verfahren hinsichtlich sämtlicher von EP gestellter Anträge auszusetzen,

[OMISSIS]

und **legt** dem Gerichtshof der Europäischen Union folgende Fragen zur Vorabentscheidung vor:

1. Sind Art. 50 des Vertrags über die Europäische Union und das Abkommen über den Austritt des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union dahin auszulegen, dass sie die Unionsbürgerschaft britischer Staatsangehöriger aufheben, die vor dem Ende des Übergangszeitraums von ihrem Recht Gebrauch gemacht haben, **[Or. 6]** sich im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats frei zu bewegen und niederzulassen, insbesondere solcher, die seit über 15 Jahren in einem anderen Mitgliedstaat wohnhaft sind, unter die sogenannte britische „15 year rule“ fallen und folglich jegliches Wahlrecht verlieren?

2. Wenn diese Frage bejaht wird: Ist aufgrund des Zusammenspiels der Art. 2, 3, 10, 12 und 127 des Austrittsabkommens, Nr. 6 seiner Präambel und der Art. 18, 20 und 21 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union davon auszugehen, dass diese britischen Staatsangehörigen die Rechte aus der Unionsbürgerschaft, die sie vor dem Austritt ihres Landes aus der Europäischen Union innehatten, ohne Einschränkung behalten?

3. Falls die zweite Frage verneint wird: Ist das Austrittsabkommen nicht teilweise ungültig, da es gegen Grundsätze verstößt, die Teil der Identität der Europäischen Union sind, insbesondere gegen die Art. 18, 20 und 21 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, aber auch gegen die Art. 39 und [40] der Charta der Grundrechte der Europäischen Union, und verkennt es nicht den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, soweit es keine Bestimmung enthält, die es britischen Staatsbürgern erlaubt, ihre Rechte ohne Einschränkung zu behalten?

4. Ist Art. 127 Abs. 1 Buchst. b des Austrittsabkommens nicht jedenfalls teilweise ungültig, da er gegen die Art. 18, 20 und 21 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union und auch gegen die Art. 39 und 40 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union verstößt, soweit er den Unionsbürgern, die von ihrem Recht Gebrauch gemacht haben, sich im Vereinigten Königreich frei zu bewegen und niederzulassen, das aktive und passive Wahlrecht bei Kommunalwahlen in diesem Land nimmt und, falls das Gericht und der Gerichtshof dies genauso sehen wie der französische Conseil

d'État, erstreckt sich dieser Verstoß nicht auf die Staatsangehörigen des Vereinigten Königreichs, die von ihrer Freizügigkeit und ihrer Niederlassungsfreiheit im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats seit mehr als 15 Jahren Gebrauch gemacht haben, unter die britische „15 year rule“ fallen und folglich jegliches Wahlrecht verlieren?

[OMISSIS]

ARBEITSDOKUMENT